Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach der Völkerbundssatzung und der Unterschied zwischen der rechtlichen Stellung einer Kolonie und eines Mandatslandes.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Otto Stalmann
Referendar aus Groß-Ilsede.

MARBURG 1930
Buchdruckerei von JOH. HAMEL

Als Dissertation von der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 8. Februar 1930.

Berichterstatter: Prof. Dr. iur. et phil. D. theol. h. c. Bredt.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Dem Andenken meines Vaters

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1919.
Baker: Woodrow Wilson 1919.
Bergbohm: Staatsverträge und Gesetz als Quellen des Völkerrechts 1877.
Bileski: Das Mandat des Völkerbunds. Zeitschrift für Völkerrecht 1922.
v. Bülow: Der Versailler Völkerbund 1923.
Buza: Die rechtliche Natur des Mandats des Völkerbunds. Zeitschrift für öffentliches Recht 1927.
de Card: Les Mandats Français 1924.
Cioriceanu: Les Mandats Internationaux 1921.
Diena: Les Mandats Internationaux 1924.
Ebers: Die Lehre vom Staatenbunde 1910.
Fauchille: Traité de Droit-International Public 1925.
Feriet: L'Application d'un Mandat 1926.
Freytagh-Loringhofen: in „Zehn Jahre Versailles" 1929.
Freytagh-Loringhofen: Die Satzung des Völkerbundes 1926.
Furukaki: Les Mandats Internationaux de la Société des Nations 1923.
Gareis: Deutsches Kolonialrecht 1902.
Gareis: Institutionen des Völkerrechts 1901.
Genzmer: in „Politisches Handwörterbuch" 1923.
Gerber: Die Beschränkung der deutschen Souveränität nach dem Versailler Vertrag — Völkerrechtsfragen 1927.
Gierke: Deutsches Privatrecht 1905.
Goudy: Mandatory Government in the Law of Nations 1919.
Gsell-Trümpi: Zur rechtlichen Natur des Völkerbundsmandats 1928.
Guggenheim: Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel 1925.
Haenel: Deutsches Staatsrecht 1892.
Hammerschlag: Das Mandat des Art. XXII V. B. S. 1923.
Hatschek: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte 1923.
Hatschek: Völkerrecht im Grundriß 1926.
Heilborn: Grundbegriffe des Völkerrechts 1912.
Heilborn: Wörterbuch des Völkerrechts.

v Hoffmann: Einführung in das deutsche Kolonialrecht 1911.
Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts 1885.
Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre 1922.
Journal Officiel de la Société des Nations.
Kaufmann: Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus 1911.
Knubben: Die Subjekte des Völkerrechts. Handbuch des Völkerrechts 1928.
Kohler: Grundlagen des Völkerrechts 1918.
Krämer: Das völkerrechtliche Mandat unter besonderer Berücksichtigung des Palästinamandats 1927.
Kunz: Die Anerkennung der Staaten im Völkerrecht 1928.
Kunz: Die völkerrechtliche Option 1925.
Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches 2. Bd. 1911.
Lansing: Die Versailler Friedensverhandlungen 1921.
Laskine: La Société des Nations et l'Impérialisme colonial „Scientia" 1925.
Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht 1925.
Marcus: Palästina — ein werdender Staat 1929.
Mendelssohn-Bartholdy: Die afrikanischen Mandate. Archiv für Politik und Geschichte, 1925, H. 8.
Mezger: Die Auslegung des Versailler Vertrages. Völkerrechtsfragen 1926.
Millot: Les Mandats Internationaux 1924.
Mills: The Mandatory System. American Journal of International Law 1923.
Niemeyer: Der Völkerbund — Verfassung und Funktion 1926.
Niemeyer: Völkerrecht 1923.
Oppenheim: International Law 1928.
Petersen: Die Mandate der Völkerbundssatzung und ihre Entwicklung im Völkerbund 1927.
Pic: Le Régime du Mandat d'aprés le Traité de Versailles 1920.
Poeschel: Die Kolonialfrage im Versailler Vertrag 1920.
v. Poser: Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete 1903.
Redslob: Le Système des Mandats Internationaux. Bulletin de l'Institut Intermédiaire International à la Haye 1926.
van Rees: Les Mandats Internationaux 1928.
Rolin: Le Système des Mandats Coloniaux. Revue de Droit International 1920, H. 3/4.
Ruegger: Privatrechtliche Begriffe im Völkerrecht 1920.
Schack: Das deutsche Kolonialrecht in seiner Entwicklung bis zum Weltkrieg 1923.
Schirrmeister: Das bürgerliche Recht Englands 1906.

Schneider: Das völkerrechtliche Mandat 1926.
Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes 1924.
Schwarzenberger: Das Völkerbundsmandat für Palästina 1929.
Seitz: Die staatsrechtliche Stellung Afrikas 1923.
Sohm: Institutionen, Geschichte und System des römischen Privatrechts 1926.
Spiegel: Das völkerrechtliche Mandat und seine Anwendung auf Palästina 1928.
v. Stengel: Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete 1901.
Stier-Somlo: Reichsstaatsrecht 1927.
Stoyanovsky: La Théorie Générale des Mandats Internationaux 1925.
Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts 1926.
Strupp: Theorie und Praxis des Völkerrechts 1925.
Triepel: Völkerrecht und Landesrecht 1899.
Ullmann: Völkerrecht 1908.
Verdroß: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft 1926.
Verdroß: Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf der Grundlage der Völkerrechtsverfassung 1923.
Voskamp: Das völkerrechtliche Mandatsverhältnis 1924.
v. Waldkirch: Völkerrecht 1926.
Wehberg: Besitzt der Völkerbund eigenes Territorium? Völkerrechtsfragen 1926.
Wichmann: Die rechtliche Stellung der deutschen Kolonien vor und nach dem Versailler Vertrag 1927.
Woolf: Scope of the Mandates under the League of Nations 1920.
Wright: Sovereighnty of the Mandates. American Journal of International Law. 1923.

Gliederung.

Seite

A. Einleitung: Zielsetzung. 1

B. Ausführung:

I. Hauptteil: Das Wesen der Kolonie.

1. Die Kolonie im ethnographischen Sinne. 2

2. Die Kolonie im rechtlichen Sinn: ein abhängiges Land niederer Zivilisation. 3

a) Völkerrechtliches Abhängigkeitsverhältnis.

b) Koloniales Protektoratsverhältnis.

c) Staatsrechtliches Abhängigkeitsverhältnis: Kolonie im engeren Sinne.

3. Die ehemals deutschen Kolonien als Kolonien im engeren Sinne. 10

II. Hauptteil: Das Wesen des Mandats nach Art. XXII der Völkerbundssatzung:

1. Auslegungsregeln für den Versailler Friedensvertrag. 11

a) Die Völkerbundssatzung als völkerrechtliche Vereinbarung.

b) Die übrigen Bestimmungen des Versailler Friedensvertrags als völkerrechtliche Verträge.

2. Entwicklungsgeschichte des Mandats nach Art. XXII der Völkerbundssatzung. 17

3. Allgemeine Grundsätze des Art. XXII der Völkerbundssatzung. 20

a) Förderung des Wohlergehens und der Entwicklung des Mandatsvolks.

b) Nicht-Annexion des Mandatslands.

c) Uneigennützigkeit der Mandatsverwaltung.

4. Erfassung des Wesens des Mandats nach Art. XXII der Völkerbundssatzung durch Analogie zum privatrechtlichen. 24

a) trust-Begriff

Seite

b) Vormundschafts-Begriff.
c) Mandats-Begriff
5. Der Träger der Gebietshoheit über das Mandatsland. 33
a) B- und C-Mandatsländer.
aa) Das Mandatsvolk.
bb) Der Mandatarstaat.
cc) Die alliierten und assoziierten Hauptmächte.
dd) Die Hauptmächte in Gemeinschaft mit dem Völkerbund.
ee) Der Völkerbund.
b) A-Mandatsländer Palästina und Syrien.
aa) Das Mandatsvolk.
bb) Der Völkerbund.
6. Irak kein Mandatsland im Sinne des Art. XXII der Völkerbundssatzung. 53
7. Die Folgen der Gebietshoheit des Völkerbundes über die Mandatsländer. 54
a) Das Rechtsverhältnis zwischen dem Völkerbund und dem Mandatarstaat.
aa) Die Begründung, Aenderung und Aufhebung des Mandatsverhältnisses.
bb) Das Aufsichtsrecht des Völkerbundes.
cc) Die Maßnahmen des Völkerbundes gegenüber dem die übernommenen Pflichten verletzenden Mandatarstaat.
b) Das Rechtsverhältnis zwischen Mandatarstaat und Mandatsland.
c) Das Rechtsverhältnis zwischen Völkerbund und Mandatsland.
III. Hauptteil: Der Unterschied zwischen der rechtlichen Stellung einer Kolonie und eines Mandatslands. 60
C. Schluß: Die Handhabung des Mandatssystems durch die Mandatare und den Völkerbund. 61

Im Versailler Friedensvertrag (V. F. V.) hat das Deutsche Reich zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte auf seine Kolonien verzichtet. Für deren Schicksal waren in der Hauptsache der Art. XXII der Völkerbundssatzung (V. B. S.) und die Art. 118, 119 V. F. V. bestimmend. Danach sollten die ehemals deutschen Kolonien unter Mandatsverwaltung gestellt werden.

Es ist im Laufe der Nachkriegszeit versucht worden, den Gegensatz, der zwischen Mandatsland und Kolonie in rechtlicher Hinsicht zum mindesten beabsichtigt war, zu verwischen. Bezeichnend für diese Versuche sind Ausführungen des französischen Kolonialministers Henry Simon in der französischen Kammer nach Abschluß des Versailler Vertrages[1]): „Mit den Ergebnissen, die die Regierung mitbringt, können alle Franzosen zufrieden sein, denen die Bedeutung der Kolonien für das große Frankreich bereits klar war. Ich habe im Verlauf der Verhandlungen stets das Ziel im Auge gehabt, unsere Vorteile zu wahren und auch der französischen Zone mit allen ihren bedeutenden Marktflecken die Verkehrsstraße einzuverleiben, welche die Deutschen gebaut hatten".

Aus diesen Ausführungen geht mit Deutlichkeit hervor, daß der französische Kolonialminister die Gebiete, die aufgrund des Art. XXII V. B. S. unter französisches Mandat gestellt wurden, als kolonialen Neuerwerb betrachtete.

Gerade für das Deutsche Reich, dem früher ein Teil der jetzigen Mandatsländer als Kolonien gehörte, ist es wesentlich, derartige Behauptungen, die nicht nur von dem französischen Kolonialminister, sondern auch von einer Reihe anderer Politiker und Rechtsgelehrter der ehemaligen Feindmächte aufgestellt wurden, zu widerlegen. Nicht mit

[1]) Poeschel S. 140.

politischen Gründen und Erwägungen, sondern dadurch, daß die rechtlichen Unterschiede, die zwischen Kolonie und Mandatsland bestehen, klar herausgestellt werden.

Die vorliegende Arbeit stellt einen Versuch in dieser Richtung dar. Es wird zunächst die rechtliche Stellung der Kolonie in den Grundzügen behandelt werden, soweit das für den Unterschied zum Mandatsland als wesentlich erscheint, darauf wird das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach der Völkerbundssatzung herausgestellt und endlich der Unterschied zwischen der rechtlichen Stellung von Kolonie und Mandatsland dargelegt werden.

Im Sprachgebrauch versteht man Verschiedenes unter dem Wort Kolonie. Man denkt vornehmlich an eine Niederlassung von Angehörigen einer bestimmten Nation auf einem Gebiet, das außerhalb des Heimatlandes liegt. In diesem Sinne spricht man von den Kolonien der Deutschen an der Wolga, der Engländer in Canada, der Franzosen in Afrika. Es ist nicht schwer zu sehen, daß zwischen diesen Arten von Niederlassungen in rechtlicher Hinsicht grundsätzliche Verschiedenheiten bestehen. Die einen Ansiedlungen erfolgten in bisher staatenlosem Gebiet in der Weise, daß dieses okkupiert und der Staatsgewalt des Heimatlandes unterstellt wurde, die anderen in einem Gebiet, das fremder Staatsgewalt unterworfen war und bleibt, endlich erfolgten sie auch so, daß mit der Niederlassung in dem betreffenden Gebiet oder im Laufe der Jahre die Ansiedler selbst, die sich zu rechtlich organisiertem Gemeinwesen zusammengeschlossen hatten, Träger der Staatsgewalt wurden. Wir sehen, daß mit dem vorangestellten Begriff der Kolonie — Kolonie im ethnographischen Sinn — für deren rechtliche Erfassung nichts gewonnen ist.

Rechtlich wird unter einer Kolonie nahezu übereinstimmend ein Land niederer Zivilisation verstanden, das in einem irgendwie gearteten rechtlichen Abhängigkeitsverhältnis zu einem zivilisierten Staat steht, mit der Bestimmung, dessen wirtschaftlichen und politischen Interessen zu dienen.

Ein Blick in das Kolonialwesen der Vorkriegszeit genügt, um zu erweisen, daß es durchweg wirtschaftliche, bevölkerungspolitische und allgemeinpolitische, also alles andere als altruistische Gründe waren, die die Staaten zur Errichtung und Erweiterung und zum Ausbau kolonialen Besitzes bewogen. Und wenn auch die Kolonialpolitik einzelner Kolonialmächte noch so sehr das Bestreben zeigte, die kulturelle und wirtschaftliche Lage der Eingeborenen zu heben, die Kolonien an den Fortschritten der Zivilisation teilnehmen zu lassen, so waren doch letztlich auch hierfür die Erwägungen maßgebend, daß mit dem kulturellen Aufschwung der Kolonien auch deren Wert und Verwertbarkeit für das Mutterland wesentlich erhöht wurde. Die Bestimmung, daß die Kolonien den Interessen des Mutterlandes zu dienen haben, kann daher ohne Bedenken in den rechtlichen Begriff der Kolonie aufgenommen werden [1]).

Es ist versucht worden, den oben angegebenen weitgefaßten Rechtsbegriff der Kolonie einzuengen. So glaubte *von Stengel* [2]), daß eine Kolonie eine Niederlassung oder Ansiedlung eines Volkes voraussetze. Das ist u. E. nicht erforderlich, denn das rechtliche Abhängigkeitsverhältnis, das das Wesen der Kolonie ausmacht, kann auch auf vertragliche oder tatsächliche Weise begründet werden, ohne daß Angehörige des kolonisierenden Volkes sich dort ansiedeln.

Auch die Behauptungen, nur europäische Staaten könnten Kolonien besitzen, Kolonien müßten überseeische Länder sein, sind durch die tätsächliche Entwicklung widerlegt worden.

Wenn eine Einengung des Rechtsbegriffs der Kolonie erreicht werden soll, so wird das nur in der Beschränkung auf eine bestimmte Art rechtlicher Abhängigkeit möglich sein.

Ein Gebiet kann sich einem Staat gegenüber entweder in völkerrechtlicher oder staatsrechtlicher Abhängigkeit be-

---

[1]) Anschütz S. 119.
[2]) S. 1 ff.

finden. Um die Frage, in welcher Abhängigkeit eine Kolonie zu ihrem Mutterland steht, geht der Streit, in dessen Verlauf auch versucht worden ist, ein rechtliches Abhängigkeitsverhältnis anzunehmen, das weder völkerrechtlich, noch staatsrechtlich ist, sondern das eigene Rechtsnatur besitzt.

Ein völkerrechtliches Rechtsverhältnis setzt Völkerrechtssubjekte auf beiden Seiten voraus. Wenn, wie wir später darlegen werden, auch nicht nur Staaten als Völkerrechtssubjekte in Betracht kommen, so kann doch in unserem Zusammenhang gesagt werden, daß Kolonien, Länder niederer Zivilisation, allenfalls dann Völkerrechtssubjektivität zuerkannt worden ist, wenn sie staatlich organisiert waren. Wir können daher sagen, daß ein völkerrechtliches Abhängigkeitsverhältnis zwischen einer Kolonie und ihrem Mutterland nur dann möglich erscheint, wenn beide Teile Staaten sind. Bei der Betrachtung der völkerrechtlichen Institutionen, bei denen Staaten in völkerrechtlich geregelter Weise miteinander in Verbindung treten, ohne daß dadurch die Staateneigenschaft eines Teiles verloren geht, begegnen wir nur einer, die eine Verbindung auf der Grundlage des Ueber- und Untergeordnetseins mit sich bringt: das völkerrechtliche Protektorat. Dieses wird durch einen Vertrag zwischen den beiden Staaten begründet, demzufolge der eine Staat den anderen zu schützen sich verpflichtet, wohingegen ihm die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten des geschützten Staates übertragen wird. Daneben ist es möglich, daß der Protektor sich einen gewissen Einfluß auf die innere Gestaltung des geschützten Staates vertraglich ausbedingt, der dann gegebenenfalls seinen wirtschaftlichen und politischen Interessen dienlich ist. Wir sehen, daß ein derartig ausgestaltetes Protektoratsverhältnis unter den vorangestellten Begriff der Kolonie fallen kann.

Sind die Kolonien Staaten, so ist ferner das Abhängigkeitsverhältnis denkbar in der Form des Staatenstaates, bei der ein Staat seine Unabhängigkeit in bestimmten Beziehungen verliert und insoweit der Herrschaft des Oberstaates unter-

stellt wird; auch kann der Bundesstaat die Form des Abhängigkeitsverhältnisses sein. Denn durch den Zusammenschluß mehrerer Staaten zu einem Bundesstaat entsteht ein neuer Staat, demgegenüber die einzelnen Mitgliedstaaten in rechtlichem Abhängigkeitsverhältnis stehen.

Für den Fall, der die Regel sein wird, daß die kolonialen Länder keine Staaten sind, besteht die Möglichkeit, daß sie der Staatsgewalt des kolonisierenden Staates unterworfen werden. Sie werden dann unselbstständige Glieder des unterwerfenden Staates.

Ist auch ein anderes Abhängigkeitsverhältnis denkbar zwischen einem nichtstaatlichen Land und einem Staat, als das vorstehende? Es ist versucht worden, ein Mittelding zu schaffen zwischen völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Abhängigkeit mit dem Begriff des kolonialen bezw. staatsrechtlichen Protektorats. Gerade das Verhältnis des Deutschen Reichs zu seinen Schutzgebieten schien einen derartigen Versuch zu rechtfertigen. Schon aus der Tatsache, daß aufgrund des Art. 1 der alten Reichsverfassung die Schutzgebiete nicht zum Reichsgebiet rechneten, diese staatsrechtlich also das Ausland erschienen, da man sich andererseits darüber im Klaren war, daß ein völkerrechtliches Verhältnis zwischen Reich und Schutzgebieten nicht bestehen konnte, da es letzteren an Völkerrechtssubjektivität mangelte, glaubte man folgern zu müssen, daß ein Abhängigkeitsverhältnis sui generis bestände. Es kam hinzu, daß durch Verträge mit eingeborenen Fürsten und Häuptlingen diesen Verwaltungs- und Rechtsprechungsbefugnisse in den Schutzgebieten zuerkannt waren. Aus dieser Anerkennung der Häuptlinge und ihrer Verwaltungs- und Rechtsprechungsbefugnisse wurde, insbesondere von *Hoffmann*[1]), gefolgert, daß die Befugnisse des Schutzstaates nicht so weit gingen, daß man von einer Unterstellung des Schutzgebietes unter die Gebietshoheit des Schutzstaates sprechen könne; da aus den angegebenen Gründen andererseits völkerrechtliche Be-

[1]) S. 7.

ziehungen zwischen beiden Teilen nicht bestehen könnten, müsse ein anderes, außerordentliches Rechtsverhältnis vorliegen. Da die Beziehungen zwischen den Eingeborenengemeinwesen und dem Schutzstaat durchweg so geregelt seien, daß der Schutzstaat gegenüber seine Verpflichtung, das Gebiet der Eingeborenen zu schützen, das Recht hätte, das Schutzgebiet nach außen zu vertreten, könne ohne Bedenken für die begriffliche Erfassung dieses Rechtsverhältnisses eine Analogie zum völkerrechtlichen Protektorat gezogen werden. Auch bei diesem seien dem Protektor Schutzpflichten auferlegt und Vertretungsrechte übertragen, wohingegen die Rechtsprechungs- und Verwaltungsbefugnisse in den geschützten Staaten deren Organen selbst zuständen.

Es mag zugegeben werden, daß in der äußeren Gestaltung eine gewisse Aehnlichkeit besteht zwischen dem Verhältnis zweier Staaten, die einen völkerrechtlichen Protektoratsvertrag abgeschlossen haben und den Rechtsbeziehungen zwischen Schutzgebiet und Schutzstaat in der vorstehend angedeuteten Weise. Die Rechtsgründe, die zu dieser äußeren Aehnlichkeit der Verhältnisse führen, sind aber derartig grundverschieden, daß eine Analogie zum völkerrechtlichen Protektorat nicht möglich erscheint. Ist es im Fall des völkerrechtlichen Protektorats der beiderseitig übereinstimmende Wille der den Vertrag abschließenden Staaten, der die angegebenen Wirkungen mit sich bringt, so ist im Fall des kolonialen Protektorats im Sinne Hoffmanns die Grundlage der angegebenen Rechtsbeziehungen ganz anders geartet: der Schutzstaat erwarb durch Okkupation oder Zession die Gebietshoheit über das koloniale Land. Aus den verschiedensten Gründen, etwa um den Widerstand der selbstbewußten und freiheitsliebenden Bevölkerung nicht herauszufordern, insbesondere um sich auch die einflußreichen Häuptlinge nicht zu Feinden zu machen, oder auch mit Rücksicht auf andere kolonisierende Staaten, kurzum, aus Zweckmäßigkeitserwägungen, wurde die Ausübung

gewisser Rechte den Häuptlingen nicht genommen, sondern die Rechte als Privilegien garantiert [1]). Diese Rechte, die vor der Okkupation den Häuptlingen zu eigenem Recht zustanden, wurden so abgeleitete, abgeleitet von dem Staat, der das Gebiet okkupiert und seiner Staatsgewalt unterstellt hatte.

Wenn man in diesem Sinne das koloniale Protektorat auffaßt, wie es z. B. *Laband* [2]) tut, dann ist dagegen grundsätzlich nichts einzuwenden. Glücklich gewählt ist der Ausdruck aber nicht, da er zu leicht dazu verleitet, Analogien zum völkerrechtlichen Protektorat zu ziehen.

Wir sehen, daß auch im Fall des sog. kolonialen Protektorats tatsächlich ein rein staatsrechtliches Abhängigkeitsverhältnis besteht. Es gibt demnach zwischen einem staatenlosen Land und einem Staat nur eine staatsrechtliche Abhängigkeit, die Unterstellung des Schutzgebiets unter die Staatsgewalt des Schutzstaates.

Diese Unterwerfung kann wiederum auf verschiedene Weise erfolgen. Einmal so, daß die rechtliche Stellung des angegliederten Landes gegenüber dem es beherrschenden Staat sich nicht wesentlich unterscheidet von anderen Teilen des betreffenden Staates. Das Land erscheint so als dessen Provins. Oder aber so, daß die rechtliche Stellung des angegliederten Landes im Gegensatz zu anderen Teilen des Staates so gestaltet ist, daß das Land grundsätzlich an dem „wesentlichen Inhalt des im Hauptland konzentrierten Staatslebens keinen Anteil hat“ [3]). Etwa in der Art, daß die Einwohner des angegliederten Landes keinen Anteil an der Willensbildung des Staates haben, daß dessen Rechtsordnung keine Gültigkeit in dem hinzukommenden Land hat u. a. m.

Während man bei der ersten Art des Rechtsverhältnisses zum Mutterstaat sagen kann, diese Länder seien e i n gegliedert, organische Bestandteile des Hauptlandes geworden, sind die

[1]) Schack S. 56.
[2]) S. 283.
[3]) Jellinek S. 658.

anderen Länder nur angegliedert. Sie sind nicht integrierender Bestandteil, sondern bloße Adnexe des Staates. Diese Länder sind treffend als Nebenländer[1]) bezeichnet worden, mithin Länder nichtstaatlicher Natur, welche, ohne einverleibt zu sein, in einem staatsrechtlichen Anhängigkeitsverhältnis zu einem Staat stehen[2]), dessen Staatsgewalt unterworfen sind.

Das wird sich regelmäßig so auswirken, daß die Staatsgewalt nicht in gleicher Weise in dem Staat und Nebenland ausgeübt wird. Wenn in dem Staat X ein Sachverhalt nach dem Gesetz A seine Regelung findet, so mag in dem abhängigen, derselben Staatsgewalt unterworfenen Nebenland Y für den gleichen Fall das Gesetz B Geltung haben. Beide Gesetze sind aber Ausfluß derselben Staatsgewalt.

Die Folgerung, die aus einer derartigen Verschiedenheit gezogen wird, völkerrechtlich seien die Nebenländer Inland, staatsrechtlich dagegen Ausland, gibt zum mindesten zu Irrtümern Anlaß. Man muß vielmehr sagen: alle Länder, die ein und derselben Staatsgewalt unterstehen, sind völker- und staatsrechtliches Inland; die Tatsache, daß die gewöhnlichen Staatsgesetze in einem der Staatsgewalt unterworfenen Land keine Geltung haben, deutet darauf hin, daß diese Länder Nebenländer in dem erwähnten Sinne sind.

Wir gingen davon aus, daß als Kolonien Länder niederer Zivilisation betrachtet werden, die in einem irgendwie gearteten Abhängigkeitsverhältnis zu einem zivilisierten Staate stehen mit der Bestimmung, dessen politischen und wirtschaftlichen Interessen zu dienen. Wir versuchten, diesen allgemein gehaltenen Begriff einzuengen, sahen dabei, daß das begrifflich erforderliche rechtliche Abhängigkeitsverhältnis völkerrechtlicher Natur sein oder in der Form einer Staatenverbindung in Erscheinung treten kann, sofern die abhängigen Länder als Völkerrechtssubjekte angesehen werden können. Bei den Ländern, denen die Eigenstaatlichkeit fehlt, sahen wir, daß das Abhängigkeitsverhältnis nur staatsrechtlicher Natur sein kann in der Weise, daß das betreffende Land

[1]) Jellinek S. 658.
[2]) Schack S. 40.

entweder als Provinz dem Staate eingegliedert oder als Nebenland diesem angegliedert ist.[1])

Da die letzte Art der staatsrechtlichen Stellung die am häufigsten vorkommende Erscheinungsform kolonialer Abhängigkeitsverhältnisse war und ist, wird man die unter diese Art fallenden kolonialen Länder als Kolonien im engeren Sinne bezeichnen können. Dieser Ansicht tritt auch die überwiegende Lehrmeinung bei. (*Jellinek, Liszt, v. Stengel, v. Hoffmann, v. Poser, Gareis, Ullmann, Fauchille* u. a.)

Wenn wir im Verlauf dieser Arbeit von Kolonien sprechen, so verstehen wir darunter in dem vorstehend abgeleiteten Sinn ein nichtstaatliches Land niederer Zivilisation, das der Staatsgewalt eines kultivierten Staates unterstellt, diesem angegliedert ist mit der Bestimmung, dessen politischen und wirtschaftlichen Interessen zu dienen.

Aus der so erkannten Rechtsstellung der Kolonie zum Mutterland ergeben sich mannigfaltige völker- und staatsrechtliche Folgen. Völkerrechtlich betrachtet gehört zum Gebiet eines Staates das von seiner Staatsgewalt umfaßte Gebiet.[1]) Es folgt daraus, daß die Kolonien als Staatsgebiet des betreffenden Staates zu behandeln sind. Fremde Staaten dürfen die Kolonien nicht okkupieren, dürfen auf ihnen keine Hoheitsrechte ausüben; ein Angriff auf die Kolonie steht einem Angriff auf das Mutterland gleich, im Kriegsfall ist die Kolonie Kriegsschauplatz[2]) u. a. m.

Aus der Tatsache, daß die Kolonie der Staatsgewalt des Mutterlandes untersteht, folgt ferner, daß die Bewohner des Koloniallandes Untertanen des Mutterlandes sind. Damit ist nicht gesagt, daß sie auch dessen Staatsangehörige sind. Denn die Möglichkeit, die Staatsangehörigkeit eines Staates zu erlangen, richtet sich lediglich nach dessen Gesetzen, und die einzelnen Landesgesetze haben nur in seltenen Fällen den Einwohnern der Kolonialländer Staatsangehörigkeit zum Mutterland zuerkannt.

[1]) Liszt § 9. 1.
[2]) Liszt § 40. 2.

Als der Staatsgewalt des Mutterlandes Unterworfene können die Bewohner der Kolonialländer zum Militär- und Kriegsdienst herangezogen und verpflichtet werden, auch außerhalb ihrer Heimat für den Mutterstaat zu kämpfen. Dahingegen steht ihnen der völkerrechtliche Schutz zu, wie den Staatsangehörigen, auch außerhalb der Kolonie.[2]) Inwieweit sie sonst noch berechtigt und verpflichtet sind, bleibt der Gesetzgebung des Mutterlandes im einzelnen überlassen.

In diesem Zusammenhang müssen wir uns mit der Andeutung der Folgen begnügen, die auf der Tatsache beruhen, daß die Kolonien der Staatsgewalt des Mutterlandes unterworfen sind. Auch würde es dem durch das Thema bedingten Rahmen der Arbeit entfallen, die Stellung der ehemals deutschen Schutzgebiete zu untersuchen. Es sei nur festgestellt, daß nach nahezu einhelliger Ansicht die deutschen Schutzgebiete als Kolonien in dem abgeleiteten Sinn betrachtet werden.[2])

Bei Betrachtung der umfangreichen in- und ausländischen Literatur, die sich mit dem völkerrechtlichen Mandat des Art. XXII V. B. S. befaßt, zeigen sich auffallende Meinungsverschiedenheiten. Bei eingehender Betrachtung der Schriften nimmt das aber nicht wunder, denn man sieht, daß die Grundlagen, von denen aus die einzelnen Verfasser ihre Untersuchungen anstellen, durchaus verschieden sind. Das ist einmal durch den Art. 440 Abs. 3 V. F. V. bedingt, der besagt: the preasent Treaty, to which the French and English texts are both authentic, shall be ratified. Zwischen dem englischen und französischen Text des Friedensvertrages hat sich aber eine vollkommen sachliche Uebereinstimmung nicht erreichen lassen, zumal nicht in den Fällen, wo es sich um Uebernahme von Rechtsbegriffen handelte, die nur in dem nationalen Recht eines der beiden Staaten wurzeln, z. B. bei dem Begriff trustee.

[1]) Haenel S. 841.
[2]) Liszt § 11.
[3]) v. Stengel S. 2, v. Poser S. 24, v. Hoffmann S. 10, Wichmann S. 22, Gareis S. 7.

Bedeutend größere Schwierigkeiten sind aber dadurch entstanden, daß der Art. XXII V. B. S. hinsichtlich des Mandats in der Hauptsache nur Grundsätze — principes, principles — aufgestellt hat. Die Regelung des Mandatswesens konnte mithin nicht lückenlos sein. Es fragt sich nun, welche Umstände und Tatsachen zur Ausfüllung dieser Lücken herangezogen werden dürfen. Es ist natürlich, daß man zu verschiedenen Ergebnissen kommt, je nachdem, ob man die Verhandlungen der alliierten Hauptmächte während des Krieges über die Verteilung der deutschen Kolonien, die Mandatsverträge, die Beschlüsse des Völkerbundsrats, der Mandatskommission des Völkerbundes, des Obersten Rates der Hauptmächte oder die Verhandlungen, die unmittelbar den Friedensvertrag und damit den Art. XXII V. B. S. brachten, als maßgebend zur Auslegung des Art. XXII V. B. S. heranzieht.

Wenn wir also das Wesen des völkerrechtlichen Mandats ergründen wollen, so müssen wir zunächst festlegen, welche Umstände und Tatsachen wir für geeignet halten, zur Ergänzung der zweifelsohne bestehenden Lücken des Art. XXII V. B. S. zu dienen. Dazu erscheint erforderlich, auf das Wesen der Völkerbundssatzung und der anderen Bestimmungen des Versailler Vertrages einzugehen.

Triepel[1]) hat im Anschluß an *Bluntschli* und *Binding* nachgewiesen, daß die durchweg als „völkerrechtliche Verträge" bezeichneten Abmachungen zwischen Staaten in ihrem Wesen durchaus verschieden sein können. Er erkennt zwei Arten von völkerrechtlichen Abmachungen: bei der ersten sind die Willenserklärungen Ausdruck übereinstimmenden Parteiwillens. Beide Teile geben inhaltlich gleiche Erklärungen ab. So erklären beide Teile, daß zur Bekämpfung der Sklaverei in der oder der Art vorgegangen werden soll und ähnliches. Bei der anderen Art der Abmachungen geben die Staaten Willenserklärungen ab, die zwar mit Rücksicht auf die Erklärung des Gegners abgegeben werden, die aber inhaltlich von dieser verschieden sind. So verpflichtet sich der eine Staat, ein seiner Staatsgewalt

[1]) S. 50 ff.

unterstehendes Gebiet abzutreten, der andere Staat, mit Rücksicht auf diese Verpflichtung, eine Entschädigung zu zahlen. Eine der ersten Art entsprechende Abmachung wird nach *Triepel* dann getroffen, wenn das Ergebnis, das erzielt werden soll, den Interessen beider Teile entspricht, bei einer der zweiten Art entsprechenden Abmachung hingegen handelt es sich um Befriedigung einander gegenüberstehender Interessen. Den Abmachungen der ersten Art, die *Triepel* als Vereinbarung bezeichnet, mißt er völkerrechtssetzende Kraft bei, nicht dagegen den Abmachungen der zweiten Art, den eigentlichen völkerrechtlichen Verträgen, die nur ein obligatorisches Rechtsverhältnis zwischen den betreffenden Staaten begründen. Wie es im Privatrecht Rechtssatz und Rechtsgeschäft gibt, so sei es entsprechend in der angedeuteten Weise auch im Völkerrecht.

Die Lehre *Triepels* ist nicht allgemein anerkannt worden, insbesondere *Erich Kaufmann* hat sie bekämpft. Wenn *Kaufmann*[1]) ausführt, daß auch bei einem Vertrag stets der Wille der Vertragsparteien übereinstimmend sei, da er auf den Vertrag als ganzes gehe, so dürfte das mit Recht von *Heilborn*[2]) als Streit mit Worten bezeichnet worden sein. Wohl ist es richtig, daß in dem oben angeführten Fall beide Staaten einen bestimmten Zustand, etwa die Unterstellung des Gebietes X unter die Staatsgewalt des Staates Y erreichen wollen; dennoch sind ihre Willenserklärungen nicht dieselben, sie stimmen nicht überein in der Frage, wie die beiden Staaten vertragsmäßig tätig sein sollen.

Gewichtiger erscheint schon das Argument, das *Kaufmann*[3]) gegen *Triepel* anführt, mit welchem er die Uebertragung des Unterschiedes zwischen Rechtssatz und Rechtsgeschäft im Privatrecht auf das Völkerrecht ablehnt. Das Rechtsgeschäft des Privatrechts erhalte seine rechtliche Wirksamkeit erst aufgrund eines übergeordneten Willens, des

[1]) S. 160 ff.
[2]) S. 43 ff.
[3]) S. 168.

Willens der menschlichen Gemeinschaft, wie er im Staat und dessen Rechtsordnung sich verkörpert. Ein solcher übergeordneter Wille fehle im Völkerrecht, das auf der Grundlage der Koordination aufgebaut sei. Im Völkerrecht entspringe sowohl die Vereinbarung im *Triepel*schen Sinn als auch der Vertrag demselben Willen, dem der handelnden Staaten. Und so „müssen Rechtssatz und Rechtsgeschäft auf der obersten Stufe der Rechtsordnung zusammenfallen, da jede Hierarchie an ihrer Spitze ein Ende hat".

Diese Gründe *Kaufmanns* scheinen uns nicht durchschlagend zu sein. Wohl ist es richtig, daß Rechtsgeschäfte im Privatrecht ihre rechtliche Wirksamkeit erst erlangen kraft einer sie betreffenden Rechtsnorm. Dieser braucht aber nicht auf dem übergeordneten Willen des Staates, wie er sich in der Rechtsordnung verkörpert, zu beruhen. Das würde u. E. ein Verkennen der Macht des Gewohnheitsrechtes bedeuten, das nicht durch den übergeordneten Staat gesetzt und entwickelt wird, sondern sich, ohne Rücksicht darauf, ob ein rechtlich organisiertes Gemeinwesen, ein Staat, besteht, durch Uebung innerhalb der Gesellschaft, von unten heraus bildet.

Mit Recht weist *Manigk*[1]) darauf hin, daß der allgemein anerkannte Rechtssatz pacta sunt servanda seine Geltung durch die consuetudo erlangt hat und nicht kraft staatlicher Rechtssetzung. Ebenso ist es auch im Völkerrecht, das zu einem bedeutenden Teil Gewohnheitsrecht darstellt. So weist Manigk weiter richtig darauf hin, daß die Behauptung Kaufmanns, ein Unterschied zwischen Vereinbarung und Vertrag sei begrifflich nicht möglich, Rechtssatz und Rechtsgeschäft müßten auf der obersten Stufe der Rechtsordnung zusammenfallen, da jede Hierarchie an ihrer Spitze ein Ende habe, falsch ist, da sie von der falschen Voraussetzung ausgeht, daß der Staat die Spitze der Welthierarchie sei. Durch die Unterwerfung eines Staates unter einen Völkerrechtsgrundsatz, wie ihn z. B. der Satz pacta

[1]) J. W. 1923 I S. 488.

sunt servanda darstellt, ist schon eine höhere Ordnung anerkannt. Wie es auch im Privatrecht Gewohnheitsrecht gibt, das dem Einzelindividuum übergeordnet ist, aus denen die Rechtsgeschäfte ihre Kraft gewinnen, ohne daß ein Staat zu bestehen braucht, so besteht kein Grund, trotz des Mangels eines den Staaten übergeordneten formal organisierten Weltstaats eine über den Staaten stehende Rechtsordnung begrifflich abzulehnen.

Wir stimmen mit Triepel insofern überein, als er sagt, daß Abmachungen zwischen Staaten zum Teil normsetzende Kraft haben, zum Teil nur ein rein obligatorisches Rechtsverhältnis zwischen den betreffenden Staaten begründen. Dagegen vermeinen wir, daß die Kriterien, nach denen Triepel die staatlichen Willenserklärungen in die beiden fraglichen Arten einteilt, nicht ganz zutreffend sind. Uns scheinen auch rechtsgeschäftliche Erklärungen möglich zu sein, bei denen die beteiligten Staaten Willenserklärungen gleichen Inhalts abgeben und die dennoch keine Vereinbarung im Triepelschen Sinn, Rechtssetzung, darstellen. Besonders klar wird das an einem Beispiel, das *Heilborn*[1]) gibt: zwei Staaten schließen einen Bündnisvertrag ab. Auch dieser liegt im gemeinsamen Interesse der beiden Staaten. Wenn die den Bündnisvertrag abschließenden Staaten sich gegenseitig inhaltlich verschiedene Leistungen versprechen, dann kann nach Triepel keine Vereinbarung vorliegen, sondern nur ein Vertrag. Sollte hingegen lediglich aus dem Grunde, daß beide Staaten die gleichen Leistungen sich versprechen, der Charakter der Abmachung als Vertrag sich ändern und die Abmachung eine Vereinbarung sein? Wohl niemand würde das behaupten. Wir sehen, daß die Triepelsche Definition der Vereinbarung auch andere als die von ihm gemeinten Fälle trifft.

Wir müssen versuchen, die Kriterien, die zur Unterscheidung zwischen Rechtsgeschäft und Vereinbarung führen, anderweitig zu finden. *Holtzendorf*[2]) weist u. E. den rich-

[1]) S. 44.
[2]) S. 99.

tigen Weg. Nach ihm ist ein Staatsvertrag dann eine Quelle internationalen Rechts, wenn Staaten untereinander in der Absicht der Rechtssetzung kontrahieren, wenn sie eine Norm schaffen wollen, die „den nächsten Anlaß einzelner Rechtsgeschäfte überdauern soll"; wenn die vertragschließenden Parteien darauf Bedacht nehmen, eine nach ihrer Auffassung „dauernder allgemeiner Anwendung fähige Norm des genossenschaftlichen Lebens der Nationen herzustellen". Auch *Ullmann*[1]) legt hauptsächlichen Wert darauf, daß die Willensrichtung der Kontrahenten bewußt und ausdrücklich auf die Festlegung von Regeln des internationalen Verkehrs gerichtet ist. Ebenso *Heilborn*[2]), *Waldkirch*[3]) u. a.

Wir erkennen die zuletzt vorgetragenen Ansichten grundsätzlich als richtig an. Aus Triepels Definition der Vereinbarung erscheint uns aber noch ein Merkmal in den vorstehend in den Grundzügen erkannten Begriff der Vereinbarung aufgenommen werden zu müssen: Die Tendenz, den gemeinsamen Interessen der die Vereinbarung eingehenden Staaten zu dienen. Zwar wird damit nicht ein Merkmal aufgenommen, das grundsätzlich im Vertrag nicht zu finden ist; wir sahen, daß dem Bündnisvertrag z. B. auch Gemeinsamkeit der Interessen innewohnte. Da ein Vertrag aber regelmäßig den Vertragsteilen einseitige Verpflichtungen und „Interessenbeschränkungen"[4]) auferlegt, kann bei einer völkerrechtlichen Abmachung, die den gemeinsamen Interessen der Parteien dienen soll, in der Regel auf das Vorliegen einer Vereinbarung, Rechtssetzung geschlossen werden.

Wenden wir das Ergebnis der vorstehenden Erörterungen auf den Versailler Vertrag an, so sehen wir, daß die Völkerbundssatzung mit gewissen Ausnahmen eine Vereinbarung ist. Der Wille der sie eingehenden Staaten ging zweifelsohne dahin, abstrakte Normen für den internationalen Völkerver-

[1]) S. 86.
[2]) S. 44 ff.
[3]) S. 12 ff.
[4]) Mezger S. 41.

kehr zu schaffen, die auf die Dauer berechnet sind und nicht nur einen speziellen augenblicklichen Tatbestand regeln sollen. Auch liegt auf der Hand, daß die Völkerbundssatzung die Bestimmung in sich trägt, den gemeinsamen Interessen der Völkerbundsmitglieder zu dienen.

Nicht so die Mehrzahl der übrigen Bestimmungen des Versailler Vertrags, die durchweg auf die Interessenbeschränkung des Deutschen Reichs hinauslaufen und nur bestimmt sind, die Tatbestände, die unmittelbar mit dem Weltkrieg in Zusammenhang stehen, zu regeln. Sie sind keine Vereinbarung, sondern echte Verträge. Mit diesem Ergebnis stimmen grundsätzlich überein *Bredt*[1]) *Mezger*[2]), *Gsell-Trümpi*[3]) u. a.

Die Erkenntnis, daß die Völkerbundssatzung Rechtsnorm, die übrigen Bestimmungen des Versailler Vertrags hingegen in der Hauptsache als echte Verträge anzusehen sind, hat wichtige Folgen für die Frage der Auslegung des Versailler Vertrags; während für die Völkerbundssatzung die Auslegungsregeln über Rechtsnormen anzuwenden sind, sind für die anderen Vertragsbestimmungen die Regeln über Vertragsauslegung maßgebend. Das wirkt sich in der Art aus, daß die Bestimmungen der Art. 27 bis 440 V. F. V. mit einigen Ausnahmen streng restriktiv auszulegen sind. Mit Recht führt *Mezger* dazu[4]) aus, daß nur dann eine wirksame Verpflichtung angenommen werden kann, wenn die Verpflichtung nachweislich vom Willen des Vertragsgegners gefordert, vom Willen des Verpflichteten übernommen wird und in den Vertragsworten objektiv zum Ausdruck kommt.

Auch bei der Auslegung der Völkerbundssatzung als einer Vereinbarung ist der Wortlaut der Bestimmungen von grundlegender Bedeutung. Anders als bei der Vertragsauslegung ist aber hier, zumal wenn der betreffende Artikel Fragen offen läßt, der den gemeinsamen Interessen dienende

[1]) Ausführungen in der Vorlesung über Völkerrecht.
[2]) S. 42.
[3]) S. 9.
[4]) S. 43.

Zweck zu berücksichtigen, sind die tatsächlichen Verhältnisse, die zur Zeit und vor dem Inkrafttreten der Vereinbarung bestanden und die Verhandlungen, die zur endgültigen Abfassung der Bestimmung führten, zur Auslegung heranzuziehen.

Es schalten somit für die Auslegung des Art. XXII V. B. S. die Umstände, die nach Inkrafttreten des Versailler Vertrages eingetreten sind, aus, insbesondere also die Handhabung des Mandatssystems durch die Mandatarstaaten und den Völkerbund. Wesentliche Bedeutung ist dagegen der Entwicklungsgeschichte beizumessen. Auf sie soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

Im Weltkrieg waren die deutschen Kolonien durch die Feinde besetzt worden. Schon im Verlauf des Krieges waren zwischen den Hauptmächten Verhandlungen über die Verteilung der Kolonien geführt worden, die auch zum Abschluß verschiedener Geheimverträge führten. Ebensolche Verträge wurden auch hinsichtlich der Verteilung der eroberten türkisch-asiatischen Gebiete abgeschlossen. Bei den genannten Verträgen war von keiner anderen Voraussetzung ausgegangen, als daß die betreffenden Kolonialländer weiterhin Kolonien bleiben sollten, daß die Gebiete nur der deutschen Gebietshoheit entzogen und der in den Geheimverträgen vorgesehenen Macht unterstellt werden sollten, kurzum, es war eine Annexion der erbeuteten Gebiete vorgesehen.

Mit diesen Verträgen standen die später verkündeten 14 Punkte Wilsons in Widerspruch, die grundsätztich jede Annexion verwarfen und deren Punkt 5 besonders die kolonialen Länder berücksichtigte: „Eine freie, vorurteilslose und völlig unparteiische Zuerkennung aller Kolonialansprüche, gegründet auf die strikte Befolgung des Grundsatzes, nach dem bei der Festsetzung aller derartigen Hoheitsrechte die Interessen der Bevölkerung gleiches Recht mit den gerechten Ansprüchen der Regierung, deren Titel in Erwägung zu ziehen ist, genießen sollen".

Obwohl die 14 Punkte Wilsons als rechtsverbindliche

Grundlage für den Frieden auch von den Hauptmächten angenommen waren und man somit hätte annehmen müssen, daß die Hauptmächte auf der Durchführung der unter sich abgeschlossenen Verteilungsverträge, die offensichtlich mit dem 5. Punkt Wilsons in Widerspruch standen, nicht bestehen würden, verlangte Lld. George, unterstützt von Frankreich, Belgien und den Dominions, Annexion der erbeuteten deutschen Kolonien und der asiatischen Gebiete der Türkei. Wilson bestand ihnen gegenüber auf der Durchführung seiner Grundsätze,[1]) ohne daß er aber einen denselben entsprechenden praktischen Vorschlag über die künftige Gestaltung in den Kolonien ausgearbeitet hatte. Ihm schwebte vor, die Kolonien internationaler Verwaltung zu unterstellen.

Nun hatte der Südafrikaner General Smuts für die ehemals russischen, österreichischen und türkischen Gebiete, die durch den Zusammenbruch dieser Staaten die Verbindung mit diesen verloren hatten und sich in einem hoffnungslosen Zustand der Verwirrung befanden, eine Regelung ausgearbeitet, derzufolge der Völkerbund diese Gebiete „erben" sollte. Eine Annexion dieser Gebiete durch einen anderen Staat sollte dadurch ausgeschlossen werden; weitgehende Selbstverwaltungsrechte sollten den Völkern dieser Gebiete zuerkannt werden, nur, soweit das bei dem Grad ihrer Entwicklung nicht möglich erschiene, sollte der Völkerbund die Verwaltung ausüben oder die Ausübung durch Mandat einem anderen Staat übertragen.

Diesen Vorschlag, der, das sei nochmals betont, für die ehemals russischen und österreichischen Gebiete vornehmlich vorgesehen war, griff Wilson bei der nächsten Beratung über die Kolonialfragen auf und schlug vor, die deutschen Kolonien und die türkischen Teile Asiens zu Mandatsländern zu machen. Es bedurfte großer Kämpfe, insbesondere gegenüber den englischen Dominions, die nach wie vor für Annexion der Kolonien eintraten, um das Mandatssystem im vorstehend gekennzeichneten Sinn zur An-

[1]) S. 208 ff. Baker.

nahme zu bringen. Aber es gelang nur grundsätzlich. Denn die Versuche, die Grundsätze des Mandatssystems abzuschwächen, hatten Erfolg aufgrund der Ausgestaltung des sich mit dem Mandatswesen befassenden Art. XXII V. B. S. Wie sich zeigen wird, kommt insbesondere die Zuerteilung der C-Mandate an die britischen Dominions praktisch fast einer Annexion gleich.

Diese Ausführungen sollten zeigen, daß die Regelung der kolonialen Frage im Versailler Vertrag, wie sie in den Mandatsbestimmungen des Art. XXII V. B. S. zum Ausdruck kommt, krass ausgedrückt, eine Zufalls-, eine Verlegenheitslösung ist, wie manche andere Bestimmung des Vertrages, etwa die Regelung der Korridor- oder der Danziger Frage. Um überhaupt einen positiven Vorschlag zu machen und dadurch die Annexionsgelüste der andern Staaten zu unterdrücken, griff Wilson auf eine Regelung zurück, die für ganz andere Verhältnisse gedacht war. Die Ausführungen sollten ferner zeigen, daß die Regelung des Art. XXII V. B. S. ein Kompromiß darstellt zwischen dem reinen Mandatssystem, wie es Smuts ursprünglich vor Augen schwebte, und der Annexion.

Es würde daher nicht verwunderlich sein, wenn dem Art. XXII der Mangel eigentlich jeden Kompromisses anhaftete: Unvollkommenheit in dem Sinn, daß ein einheitliches, in sich geschlossenes Rechtsgebilde nicht geschaffen worden ist. Unter Berücksichtigung dieser Möglichkeit, ja Wahrscheinlichkeit, muß u. E. die Frage nach dem Wesen des völkerrechtlichen Mandats behandelt werden. Es wäre falsch, davon auszugehen, wie es von manchen Schriftstellern geschieht, daß der Mandatsbegriff für alle Gruppen der Mandatsländer grundsätzlich der gleiche ist. Man würde dabei der Entstehungsgeschichte des Mandats nicht gerecht werden.

Die richtige Art des Vorgehens erscheint uns die zu sein, nach Festlegung der Grundsätze, die für alle Mandatsgebiete gelten, das Wesen des Mandates, wie es sich für die ein-

zelnen Mandatsländer ergibt, klarzustellen und erst dann zu untersuchen, ob die so gefundenen Begriffe die Eingliederung in einen einheitlichen, in sich geschlossenen Mandatsbegriff zulassen.

Der Art. XXII V. B. S. bestimmt in seinen ersten beiden Absätzen:

> Auf die Kolonien und Gebiete, die infolge des Krieges aufgehört haben, unter der Souveränität der Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten und die von Völkern bewohnt sind, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Verhältnissen der modernen Welt selbst zu leiten, finden nachstehende Grundsätze Anwendung. Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation und es erscheint zweckmäßig, in diese Akte Sicherheiten für die Erfüllung dieser Aufgabe aufzunehmen.
>
> Der beste Weg, diesen Grundsatz praktisch zu verwirklichen, ist die Uebertragung der Vormundschaft über diese Völker an die fortgeschrittenen Nationen, die aufgrund ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfahrung und ihrer geographischen Lage am besten imstande und bereit sind, eine solche Verantwortung auf sich zu nehmen: diese Vormundschaft hätten sie als Beauftragte des Bundes und in dessen Namen zu führen.

Wir sehen, es ist eine Anzahl von Grundsätzen aufgestellt, die auf die Gestaltung der Verhältnisse in bestimmten Gebieten, den Mandatsländern, angewendet werden sollen. Es sind dies, wie das aus Art. XXII Abs 4 ff. V. B. S. hervorgeht, die ehemals deutschen Kolonien und ehemals türkische Länder in Asien.

Der Art. XXII V. B. S. soll Bürgschaften dafür geben, daß das Wohlergehen und die Entwicklung der Mandatsvölker gefördert wird. Eine „heilige Aufgabe der Zivilisation“ ist es, die damit übernommen wird. Alle Maßnahmen, jedes Verhalten, die sich auf die Mandatsländer und deren Bevölkerung beziehen, sollen von dieser Erkenntnis durchdrungen

sein; alle Handlungen der mit diesen Aufgaben Betrauten sollen geleitet sein von dem Grundsatz, damit dem Wohlergehen und der Entwicklung der Mandatsvölker zu dienen. Damit, wie klar erhellt, ein grundlegender Gedanke ausgesprochen: Bruch mit der imperialistischen Kolonialpolitik. Die Mandatsländer sollen keine Bereicherungsobjekte sein für die Staaten, die die zur Selbstbestimmung ihrer Geschicke noch unfähigen Völker leiten sollen.

Nicht ist damit schon ausgesprochen, daß das Rechtsverhältnis zwischen dem Mandatsland und dem leitenden Staat, dem Mandatar, ein anderes sein muß, wie es bisher zwischen Kolonie und Mutterstaat gewesen ist. Es wäre durchaus möglich, daß der Kolonialmutterstaat den Grundsatz, daß das abhängige Gebiet kein Bereicherungsobjekt sein soll, auch seinen Kolonien gegenüber gelten ließe. Es wäre hierzu lediglich eine Aenderung der Richtlinen seiner Kolonialpolitik erforderlich.

Eine so geartete Lösung schließen aber die Abs. 2 ff. des Art. XXII V. B. S. aus, die die Art und Weise angeben, wie der in Abs. 1 angegebene Grundsatz in die Tat umgesetzt werden soll.

An fortgeschrittene Nationen, die imstande sind, eine solche Verantwortung zu übernehmen und die dazu auch bereit sind, soll die „Vormundschaft“ über diese Völker übertragen werden. Eine L a s t soll den Nationen damit aufgebürdet werden, wohingegen von Nutzen und Vorteil keine Rede ist. Und diese „Vormundschaft“ sollen die beauftragten Nationen als Mandatare des Völkerbundes in dessen Namen führen.

Was folgt aus diesen Bestimmungen? Es kann zunächst nur negativ ausgedrückt werden: die Mandatsländer dürfen nicht annektiert werden, denn eine Annexion durch einen Staat würde dessen Bereicherung um Land und Leute bedeuten.

Gegenüber Zweifeln, ob der angeführte Grundsatz tatsächlich dem Art. XXII V. B. S. innewohnt, können neben

dem u. E. in dieser Hinsicht klaren Wortlaut des Art. XXII V. B. S. und seiner Entwicklungsgeschichte auch noch andere Bestimmungen des Versailler Vertrags angeführt werden, die die Richtigkeit des vorangestellten Grundsatzes erweisen. Art. 256 V. F. V. setzt grundsätzlich fest, daß die Mächte, die aufgrund des Versailler Vertrags etwas erwerben, eine dem Wert dieser Erwerbung entsprechende Geldsumme an die Reparationskommission zu zahlen haben. Art. 257 V. F. V. macht hiervon eine Ausnahme. Die Staaten, die mit einem Mandat betraut werden, haben hierfür keinerlei Zahlungen zu machen. Sie haben keinen Entgelt zu entrichten, weil sie keinen Vorteil mit der Uebernahme des Mandats erlangt, nichts „erworben" haben. Auch der völkerrechtlich anerkannte Grundsatz [1]), daß der annektierende Staat den Schuldendienst des annektierten Gebiets übernimmt, wird ausdrücklich in Art. 257 V. F. V. ausgeschlossen. Art. 312 V. F. V. ferner macht ausdrücklich einen Unterschied zwischen einer Macht, der Gebiete abgetreten sind und einer solchen, die Gebiete als Mandatar verwaltet. *Stoyanovsky* [2]) weist ferner richtig darauf hin, daß der Art. 127 V. F. V., der bestimmt, daß die Einwohner der Mandatsländer Anspruch auf diplomatischen Schutz des Mandatarsstaats haben, überflüssig wäre, wenn die Mandatsländer der Staatsgewalt des Mandatars unterständen.

In Anbetracht der zahlreich angeführten Gründe kann kein Zweifel bestehen, daß der Satz: die Mandatsländer dürfen nicht annektiert werden, als grundlegend für das Wesen des Mandats anerkannt werden kann. Da die angeführten Gründe auf alle Mandatsländer zutreffen, hat dieser Grundsatz allgemeine Bedeutung für die Mandate des Art. XXII V. B. S.

Die Abs. 3 ff. des Art. XXII V. B. S. befassen sich mit der Durchführung der vorstehend erkannten Grundsätze, der Förderung der Entwicklung der Mandatsvölker, der Uneigennützigkeit der Mandatsverwaltung und der Nichtannexion.

[1]) Oppenheim § 240. Liszt § 34 IV. Guggenheim S. 116.
[2]) S. 71.

Folgende Leitsätze, die für alle Mandatsländer Geltung haben, sind hierfür aufgestellt:

1. Uebertragung der „Vormundschaft“ über die Mandatsvölker an fortgeschrittene Nationen, die die Vormundschaft als Beauftragte im Namen des Völkerbundes zu führen haben,
2. Aufsicht des Völkerbundes über die Führung der Vormundschaft.

Je nach der Eigenart der verschiedenen Mandatsgebiete und der Entwicklung ihrer Bevölkerung sind ferner noch einzelne Leitsätze aufgestellt, die nur in den Mandatsländern einer oder zweier der erwähnten Gruppen Geltung haben. Es sind dies in den Ländern der

A-Mandate (Palästina, Irak, Syrien)

1. Weitgehende Selbstleitung, nur verbindliche Ratschläge und Unterstützung des Mandatarstaates.
2. Anhörung der Bevölkerung vor Bestellung des Mandatars.

B-Mandate (die ehemals deutschen Kolonien in Mittelafrika)

1. Uebernahme der Verwaltung durch den Mandatar unter bestimmten, dem Schutz der Bevölkerung dienenden Bestimmungen (Maßnahmen gegen die Sklaverei, Waffen- und Alkoholhandel, Gewährleistung der Gewissensfreiheit usw.)
2. Verwendung der Eingeborenen im Militärdienst lediglich zu Zwecken des Schutzes des Mandatslandes.
3. Gewährleistung des Prinzips der offenen Tür.

C-Mandate (ehemals deutsche Kolonien im Stillen Ozean und in Südwestafrika)

Verwaltung nach den Gesetzen des Mandatarstaates als integrierender Bestandteil desselben unter denselben Schutzbedingungen für die Eingeborenen wie bei den B-Mandaten.

Es soll nun versucht werden, aus diesen Bestimmungen in Verbindung mit den als richtig erkannten allgemeinen

Grundsätzen das Wesen des Mandats nach Art. XXII V. B. S. zu erkennen.

Abs. 2 des Art. XXII V. B. S. nennt verschiedene Rechtsbegriffe. Er spricht von Mandataren, was ein Mandat voraussetzt, er spricht von Vormundschaft und deutet durch den Satz im englischen Text „the tutelage should be entrusted to advanced nations" auf den trust-Begriff des englischen Rechts hin. Alle drei Begriffe sind dem Privatrecht entnommen. Es muß untersucht werden, ob diesen Begriffen im Zusammenhang des Art. XXII V. B. S. technische Bedeutung beigemessen werden kann in dem Sinn, daß es zulässig erscheint, eine analoge Uebertragung der Begriffe aus dem Privatrecht in das Völkerrecht vorzunehmen. Das würde u. E. dann geschehen dürfen, wenn die wesentlichen Elemente des jeweiligen privatrechtlichen Begriffs, z. B. Rechtsfähigkeit, auch entsprechend dem völkerrechtlichen Tatbestand, der Gegenstand der Analogie sein soll, innewohnen.

Abgelehnt werden muß u. E. die analoge Anwendung des trust-Begriffs. Dieser wurzelt im angelsächsischen Recht. Jemand, der trustee, wird mit der Verwaltung eines Vermögens oder der Ausübung eines Rechts beauftragt. Der Nutzen dieser Verwaltung oder Rechtsausübung soll einem Dritten zukommen. Wesentlich ist ferner, daß der trustee Eigentümer des trust-Vermögens, Inhaber des betreffenden Rechts ist, sodaß er kraft eigenen Rechts handelt, nicht als Vertreter.[1]) Er hat eine ähnliche Stellung wie ein Fiduziar. Eine weitere Eigentümlichkeit des trust-Begriffs ist, daß der Nutznießer des Vermögens stets ein anderer ist als derjenige, dem gegenüber das Recht ausgeübt wird.[2]) Schon aus diesem Grunde kommt eine Analogie zum trust im Art. XXII nicht in Frage. Denn Nutznießer und derjenige, demgegenüber die Verwaltung oder das Recht ausgeübt wird, ist, wie wir gesehen haben, allemal das Mandatsland. Aber auch die

[1]) Schirrmeister S. 624.

[2]) Buza S. 240.

Tatsache, daß der trust-Begriff oder ein ihm inhaltlich gleicher in dem französischen Text des Art. XXII V. B. S. nicht erscheint, dürfte erweisen, daß der Begriff trust im Art. XXII nicht im technischen Sinne gemeint ist. Nur wenn, wie *Schücking*[1]) meint, der englische Text die Vermutung der Richtigkeit für sich hat, da der Entwurf der Völkerbundssatzung in englischer Sprache abgefaßt ist, könnte man zu einem anderen Ergebnis kommen. Das ist aber in Ansehung des Art. 440 V. F. V. abzulehnen, da durch eine derartige Vermutung der englische Text dem französischen gegenüber bevorzugt würde.

Die dem englischen Satz „the tutelage of the people should be entrusted" entsprechende Stelle im französischen Text heißt „de confier la tutelle". Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß mit den Ausdrücken trust in Art. XXII nur auf die Vertrauensstellung hingewiesen werden soll, die die Mandatarstaaten innehaben. Das treuhänderische Moment soll mit dem Ausdruck hervorgehoben werden und damit dem bereits oben abgeleiteten Prinzip der Uneigennützigkeit Nachdruck verliehen werden.

Es fragt sich ferner, ob den Ausdrücken tutelle, tutelage — Vormundschaft — technische Bedeutung zugemessen werden kann. Von einer Anzahl Schriftstellern wird das bejaht, insbesondere auch von *Fauchille*[2]), der ausführt, die Mandatsvölker seien die unter der Vormundschaft stehenden Minderjährigen, die Mandatarstaaten die Vormünder, der Völkerbund nähme etwa die Stelle der Vormundschaftsbehörde ein. Daraus folge, daß die Mandatsländer nicht dem Mandatarstaat gehörten, daß der Mandatar mit der Uebernahme der Vormundschaft lediglich Pflichten übernähme. Ueber die Erledigung der Pflichten müsse er wie ein Vormund Rechenschaft ablegen, kurz, alle wesentlichen Kriterien des Vormundschaftsbegriffes des Privatrechts fänden sich entsprechend im Art. XXII V. B. S. wieder. Da der

[1]) S. 26.
[2]) S. 822.

Mandatar nicht Vormund kraft Gesetzes sei, sondern aufgrund des ihm erteilten Auftrages, bezeichnet *Fauchille*[1]) das durch den Art. XXII V. B. S. begründete völkerrechtliche Institut als mandat-tutelle. Der Ansicht Fauchilles haben sich eine Reihe Schriftsteller angeschlossen, so insbesondere *Mendelssohn-Bartholdy*[2]) *Pic*[3]), *Gsell-Trümpi*[4]) und *Stoyanovsky*[5]).

Die Gründe, die Fauchille anführt, um eine Analogie zur privatrechtlichen Vormundschaft zu rechtfertigen, erscheinen auf den ersten Blick sehr einleuchtend. Und doch glauben wir, daß der von Fauchille beschrittene Weg nicht so ohne weiteres möglich ist, sondern abhängig gemacht werden muß von dem Ergebnis der folgenden Untersuchungen.

Die privatrechtliche Vormundschaft setzt eine rechtsfähige Person voraus, die noch nicht fähig ist, ihre eigenen Angelegenheiten zu bestellen und die deshalb in der Geschäftsfähigkeit beschränkt ist; für sie wird ein Vormund ernannt, der für sein Mündel als Vertreter tätig ist. Will man nun eine Analogie zu der privatrechtlichen Vormundschaft im Völkerrecht ziehen, so wird man zunächst die Frage stellen müssen, ob die Völker, denen ein Vormund bestellt ist, die entsprechende völkerrechtliche Rechtsfähigkeit haben, ob sie fähig sind, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein. Nur wenn diese Frage bejaht wird, kann, sofern auch die sonstigen Voraussetzungen für eine analoge Anwendung gegeben sind, diese gerechtfertigt erscheinen.

Die Frage, wer Völkerrechtssubjekt ist, ist eine der umstrittensten Fragen des Völkerrechts. Uns scheint es, daß gerade in den letzten Jahrzehnten eine grundlegende Wandlung sich vorbereitet und zum Teil auch schon aus-

[1]) S. 824.
[2]) S. 180.
[3]) S. 323.
[4]) S. 316.
[5]) S. 48.

gewirkt hat mit der Tendenz, den Kreis der Völkerrechtssubjekte zu erweitern.

In der älteren Völkerrechtsliteratur wird das Völkerrecht als das Recht zwischen Staaten bezeichnet. In dieser Definition ist zwingend enthalten, daß nur Staaten Völkerrechtssubjekte sein können; andere nichtstaatliche Gemeinwesen und Einzelpersonen können allenfalls Objekte des Völkerrechts sein. Diese Lehre kann auch jetzt noch als die herrschende angesprochen werden[1]). Dennoch scheint es uns, daß bei der Entwicklung, die das Völkerrecht in jüngster Zeit erfahren hat, diese Lehre nicht widerspruchslos entgegengenommen werden kann. Wenn schon vor dem Weltkrieg Aufständische unter bestimmten Voraussetzungen als „Kriegführende Parteien" anerkannt wurden mit der Wirkung, daß sie und ihnen gegenüber auch die anerkennenden Staaten den Rechtsregeln des Völkerrechts unterworfen wurden[2]), so dürfte damit bereits eine Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte über den ursprünglichen Kreis, die Staaten, vorgenommen sein. Auch mit der Anerkennung des Papstes als Völkerrechtssubjekt wäre eine weitere Ausnahme gemacht worden. Allerdings ist diese Frage äußerst umstritten, wird aber von einer Anzahl namhafter Völkerrechtler bejaht.

Besonders ist u. E. aber durch die Entstehung des Völkerbundes die These, nur Staaten könnten Völkerrechtssubjekte sein, ins Wanken gekommen. Wenn Art. I. Abs. 2 V. B. S. bestimmt, daß auch Dominions und Kolonien mit voller Selbstverwaltung Bundesmitglieder werden können, so ist damit die Möglichkeit anerkannt, daß auch Nicht-Staaten die Rechte und Pflichten zugerechnet werden können, die die Völkerbundsmitgliedschaft mit sich bringt und die zweifelsohne völkerrechtlicher Natur sind. Auch ist u. E. der Völkerbund selbst, obwohl er kein Staat ist, Völkerrechtssubjekt. Näheres hierüber bleibt späteren Erörterungen überlassen.

[1]) Ullmann S. 274 ff., Hatschek S. 20, Liszt S. 85.
[2]) Liszt S. 276.

Auch der Streit um die Völkerrechtsfähigkeit der Minderheiten, auf den im Einzelnen hier nicht eingegangen werden kann, deutet darauf hin, daß der Grundsatz von der alleinigen Völkerrechtssubjektivität der Staaten nicht mehr als unbedingter Grundsatz des Völkerrechts angesehen wird.

Eine andere Frage ist die, wer zu bestimmen hat, ob eine Person oder ein Gemeinwesen als Völkerrechtssubjekt anerkannt wird. Diese Kompetenz haben in der Vergangenheit und Gegenwart allerdings nur Staaten gehabt. Hierüber besteht in Wissenschaft und Praxis Einigkeit.

Wir glauben deshalb *Strupp*[1]) Recht geben zu müssen, wenn er sagt, Subjekt des Völkerrechts ist, wem Staaten als einzige Völkerrechtssetzungsorgane die Qualität zuerkennen, völkerrechtliche Rechte und Pflichten zu haben. Im Ergebnis stimmen hiermit überein *Heilborn*[2]), *Mendelsohn-Bartholdy*[3]), *Kunz*[4]) u. a. m.

Betrachten wir unter diesem Gesichtspunkt die Mandatsvölker. Ist aus den die Mandate betreffenden Bestimmungen zu entnehmen, daß den Mandatsvölkern völkerrechtliche Rechtsfähigkeit zuerkannt ist? Wir werden dabei unterscheiden müssen zwischen den A-Mandaten einerseits, den B- und C-Mandaten andererseits. Hinsichtlich der A-Mandate spricht der Art. XXII V. B. S. von „communautés", die eine solche Entwicklungsstufe erreicht haben, daß sie als unabhängige Nationen „anerkannt" werden können. Hieraus könnte allenfalls entnommen werden, daß mit dieser „Anerkennung" die Anerkennung als Völkerrechtssubjekt gemeint ist. Dagegen wird man bei den Bestimmungen über die B- und C-Mandate kaum etwas finden können, das auf einen entsprechenden Willen schließen ließe. Im Gegenteil, während bei den A-Mandaten von Gemeinwesen, also personellen Gebilden geredet wird, wird bei den B- und C-Mandaten

---

[1]) Theorie S. 8.
[2]) Wörterbuch S. 685.
[3]) S. 182.
[4]) S. 34.

von Gebieten, territorialen Gebilden gesprochen, die als solche keine Völkerrechtssubjekte sein können.

Den B- und C-Mandaten kann deshalb u. E. Völkerrechtssubjektivität keinesfalls zugesprochen werden. Entgegengesetzter Ansicht ist *Mendelssohn-Bartholdy,* der die Anerkennung als Völkerrechtssubjekt lediglich in der Aufnahme des Begriffs tutelle erblickt. Auch *Strupp*[1]) hat diese Ansicht vertreten, indem er den Völkerbund als Schutzorgan, Muntwalt, bezeichnete. In seinem späteren Werk[2]) hat er aber diese Ansicht aufgegeben. Gleicher Ansicht mit *Mendelssohn-Bartholdy* sind auch *Gsell-Trümpi*[3]) und *Seitz*[4]).

Wir vermeinen, daß die von uns angegebenen Gründe, die gegen die Völkerrechtssubjektivität der Völker der B- und C-Mandatsgebiete sprechen, nicht einzig und allein dadurch entkräftet werden können, daß man sagt: die privatrechtliche Vormundschaft setzt Rechtsfähigkeit voraus. Wenn nun im Art. XXII V. B. S. der Begriff Vormundschaft auch gebraucht wird, so beweist das, daß die bevormundeten Völker völkerrechtliche Rechtsfähigkeit besitzen.

Wir kommen zu dem Ergebnis, daß ein einheitlicher Mandatsbegriff in einer Analogie zur privatrechtlichen Vormundschaft nicht gefunden werden kann, da zum mindesten bei den Völkern von zwei Mandatsgruppen eine wesentliche Voraussetzung, die Rechtsfähigkeit, fehlt. Wir glauben annehmen zu müssen, daß die Worte „tutelle, tutelage" ebenso wie der trust-Begriff keine technische Bedeutung haben, sondern auch nur auf den zu Beginn der Ausführungen abgeleiteten Grundsatz, der das Mandatswesen beherrscht, mit besonderem Nachdruck verweisen soll: daß die Uebernahme des Mandats dem Mandatar keine Rechte bringt, sondern nur mit Verantwortung belastet. Ferner dürften die Ausdrücke einen

---

[1]) Theorie S. 21.
[2]) S. 52, 89.
[3]) Grundzüge S 34.
[4]) S. 9.

nochmaligen Hinweis darauf bedeuten, daß das Mandat wie eine Vormundschaft lediglich zugunsten der eingeborenen Bevölkerung ausgeübt werden darf.

Als dritter Begriff, der in Art. XXII V. B. S. erscheint, und der im Privatrecht herausgebildet ist, erscheint der Ausdruck Mandat, der dem ganzen System, das der Art. XXII V. B. S. vorsieht, seinen Namen gibt. Es fragt sich auch hier, ob es angängig ist, eine Analogie zum privatrechtlichen Mandat zu ziehen, um das Wesen des völkerrechtlichen Mandats zu ergründen.

Der Mandatsbegriff ist in den Rechtsordnungen der kontinentalen und überseeischen Länder in Einzelheiten nicht einheitlich geregelt. Es ist deshalb schwierig, die Frage zu entscheiden, welche Rechtsordnung, die den Mandatsbegriff kennt, für die Frage der Analogie zugrundegelegt werden kann. *Ruegger* [1]), *Mills* [2]) und *Gsell-Trümpi* [3]) empfehlen, auf diejenige Rechtsordnung zurückzugreifen, die den Mandatsbegriff herausgebildet hat, das römische Recht. Dies erscheint uns zulässig und besonders auch aus dem Grunde gerechtfertigt zu sein, weil die Rechtsordnung Südafrikas, die Smuts sicherlich bei dem Entwurf des Mandatsplans vorgeschwebt hat, fast vollständig im römischen Recht wurzelt [4]).

Unter dem mandatum des römischen Rechts wird ein Vertrag über unentgeltliche Geschäftsführung verstanden, wobei das dem Beauftragten übertragene Geschäft ein eigenes des Auftraggebers (Mandanten) oder auch das eines Dritten sein kann, dessen Interessen der Mandant gewahrt wissen will [5]). Durch den Mandatsvertrag wird ein Vertrauensverhältnis besonders nachdrücklicher Art zwischen den Parteien begründet.

---

[1]) S. 477.
[2]) S. 52.
[3]) S. 35.
[4]) Goudy S. 177.
[5]) Sohm S. 437.

Eine weitgehende Uebereinstimmung mit dem Verhältnis, das der Art. XXII V. B. S. bestimmt, scheint vorzuliegen. Auch Art. XXII V. B. S. sieht ein Uebereinkommen vor, einen Vertrag, durch den der Mandatarstaat Beauftragter des Völkerbundes wird; wir haben ferner nachgewiesen, daß die Ausdrücke trust, tutelle und tutelage auf das besonders starke Vertrauensmoment hinweisen, das dem Mandat des Art. XXII V. B. S. innewohnt; wir sahen auch ferner hier das Prinzip der Uneigennützigkeit.

Es hat jedoch an Einwendungen gegen den Versuch, das Wesen des völkerrechtlichen Mandats in einer Analogie zum privatrechtlichen Mandat zu finden, nicht gefehlt. Wenn *Buza*[1]) einwendet, der Völkerbund habe das Mandat nicht erteilt, sondern lediglich das von den Hauptmächten erteilte Mandat bestätigt, so könnte das nur dann gegen eine Analogie sprechen, wenn die Verteilung zu Recht erfolgt wäre. Das ist jedoch, wie später nachgewiesen werden wird, nicht der Fall gewesen.

Auch *Hatschek*[2]), der grundsätzlich für eine Analogie zum privatrechtlichen Mandat eintritt, glaubt einen Unterschied zwischen den Merkmalen der beiden Institute darin erblicken zu müssen, daß beim zivilrechtlichen Mandat der Mandant den Mandatar nach freiem Willen einsetzt, während der Mandant des Art. XXII V. B. S. an das Vorschlagsrecht der Hauptmächte gebunden ist. Die Behauptung Hatscheks beruht u. E. auf einer falschen Auslegung des Art. XXII Abs. 8 V. B. S., der von dem maßgeblichen Uebereinkommen der „Bundesmitglieder" über die Mandatsverteilung spricht. Bei der Eigenschaft des Art. XXII V. B. S. als Bestandteil der Völkerbundssatzung ist es u. E. zweifellos, daß unter „Bundesmitgliedern" die Mitglieder des Völkerbundes zu verstehen sind, es sei denn, daß bestimmte andere Umstände, die aber im Art. XXII V. B. S. nicht ersichtlich sind, auf einen anderen Inhalt der fraglichen Bestimmungen schließen lassen. Es wäre eine

[1]) S. 237.
[2]) System S. 57.

ganz willkürliche Auslegung, wollte man behaupten, im Zusammenhang des Art. XXII Abs. 8 V. B. S. seien unter Bundesmitgliedern die Hauptmächte zu verstehen, wie außer *Hatschek* auch *Hymanns* [1]) und *Rolin* [2]) annehmen. Dagegen haben sich besonders auch *Schücking* [3]) und die deutsche Regierung [4]) gewandt. Auch Hatscheks Einwand kann somit nicht als berechtigt anerkannt werden.

Ein wirklicher Unterschied scheint uns hingegen darin zu bestehen, daß das zivilrechtliche Mandat stets abänderbar und widerruflich ist, während das bei dem Mandat des Art. XXII V. B. S. nicht der Fall ist. Denn es beruht auf völkerrechtlichem Vertrag zwischen Mandanten und Mandatar und kann daher einseitig mangels einer abweichenden Bestimmung nur in bestimmten Ausnahmefällen, auf die später eingegangen werden wird, widerrufen werden.

Dennoch scheint uns eine Analogie zur Erkenntnis des Wesens des völkerrechtlichen Mandats zulässig zu sein. Bei der Uebernahme eines privatrechtlichen Begriffs in das Völkerrecht werden nahezu immer gewisse Abweichungen bestehen. Das läßt sich bei der Verschiedenheit der Materien nicht vermeiden. Abgelehnt muß eine Analogie nur dann werden, wenn grundlegende Elemente des privatrechtlichen Begriffs im völkerrechtlichen Tatbestand nicht entsprechend vorhanden sind. In diesem Sinne mußten wir bei den Ausführungen über die Vormundschaft eine Analogie ablehnen. Hinsichtlich des Mandats erscheinen uns, wie wir glauben nachgewiesen zu haben, die grundlegenden Elemente des zivilrechtlichen Mandats vorzuliegen. Die nachgewiesene Differenz in der Frage der Beendigung des Auftragsverhältnisses ist u. E. nicht von einer derartig grundlegenden Bedeutung, daß ihretwegen die sonst zulässig erscheinende Analogie abgelehnt werden müßte.

Wir sehen somit in dem völkerrechtlichen Mandat des

[1]) Journal Officiel 1920 S. 338.
[2]) S. 334.
[3]) S. 704.
[4]) Note der deutschen Regierung vom 12. 1920 an die Völkerbundsversammlung.

Art. XXII V. B. S. ein dem zivilrechtlichen Mandat, wie es uns in seiner ursprünglichen Form im römischen Recht entgegentritt, analoges Gebilde und erkennen es als einen völkerrechtlichen, ein Auftragsverhältnis begründenden Vertrag zwischen dem Völkerbund als Mandanten und einem zivilisierten Staat als Mandatar, demzufolge der Mandatarstaat sich zur unentgeltlichen, uneigennützigen Erledigung eines fremden Geschäfts im Interesse der Bevölkerung der Mandatsgebiete verpflichtet.

In die vorstehend abgeleitete Definition des völkerrechtlichen Mandats ist ein Merkmal aufgenommen worden, das noch einer eingehenderen Bestimmung fähig ist und bedarf. Wir sagten, der Mandatarstaat sei verpflichtet zur Erledigung eines fremden Geschäfts.

Um was für ein Geschäft handelt es sich und wessen Geschäft ist es? Die letzte Frage findet ihre Antwort noch nicht darin, daß es ein Geschäft des Völkerbundes ist, weil dieser den Auftrag erteilt hat. Wenn das Geschäft darin besteht, daß ein Recht ausgeübt werden soll, so ist damit noch nicht erwiesen, daß — wenn es auch in der Regel der Fall sein wird — das Recht dem Auftraggeber selbst zusteht. „Das dem Beauftragten aufgetragene Geschäft kann ein eigenes des Auftragsgebers sein (mandatum mea gratia) oder auch das eines Dritten (mandatum aliena gratia)“ [1]).

Die erste Frage, um was für ein Geschäft es sich handelt, kann vorerst allgemein damit beantwortet werden, daß es sich um eine Verwaltungstätigkeit handelt. Art. XXII V. B. S. besagt hinsichtlich der A-Mandatsländer im Abs. 4, daß Ratschläge des Mandatars dessen Verwaltung leiten sollen, im Abs. 5 hinsichtlich der B-Mandate, daß der Mandatar die Verwaltung übernimmt, im Abs. 6 endlich hinsichtlich der C-Mandate, daß diese Gebiete als integrierende Bestandteile der Mandatarstaaten verwaltet werden sollen. Bevor wir auf die Einzelheiten der angegebenen Verwal-

[1]) Sohm S. 437.

tungstätigkeiten eingehen, scheint es erforderlich zu sein, festzustellen, wer Träger der Rechte ist, die von den Mandataren ausgeübt werden sollen. Um diese Frage beantworten zu können, muß geprüft werden, wer Inhaber der Souveränität über die Mandatsländer ist.

So oft die Mandate des Art. XXII V. B. S. einer rechtlichen Beurteilung unterzogen werden, so oft wird dieses Problem als die Kernfrage von größter rechtlicher und politischer Bedeutung behandelt. Die verschiedensten Antworten sind auf diese Frage erteilt worden. Manche sprechen die Souveränität dem Mandatarstaat zu, andere den Hauptmächten, wieder andere dem Völkerbund, dem Mandatsvolk, dem Völkerbund gemeinsam mit dem Mandatarstaat, dem Völkerbund gemeinsam mit den Hauptmächten — wir sehen, allen nur irgendwie an dem Mandatssystem Beteiligten ist mit verschiedener Begründung die Souveränität über die Mandatsländer zuerkannt worden.

Bei Betrachtung der verschiedenen Ansichten ergibt sich die interessante Tatsache, daß gerade auch die angesehenen Völkerrechtler der einzelnen Staaten, die sich mit der Mandatsfrage befaßt haben, wie *Schücking, Fauchille, Oppenheim, Strupp* u. a. diejenige Lösung rechtlich zu begründen versuchen, die der Politik ihres Landes entgegenkommt. Lassen die Bestimmungen der Völkerbundssatzung tatsächlich derartig verschiedene und begründete Lösungen zu oder sollten die genannten Rechtsgelehrten in dieser Frage den Boden rechtlicher Erwägungen verlassen haben und von politischen Erwägungen bestimmt worden sein?

Wir glauben nicht fehlzugehen in der Annahme, daß die Ursache der Abweichungen auch hier darin zu erblicken ist, daß zur Ergänzung und Auslegung der Bestimmungen des Art. XXII V. B. S. von den einzelnen Verfassern nicht die gleichen Tatsachen und Umstände herangezogen sind. Wir haben bereits auseinandergesetzt, was u. E. zur Auslegung des Art. XXII V. B. S. herangezogen werden darf und werden unter Berücksichtigung der dort aufgestellten

Richtlinien die Frage der Souveränität über die Mandatsländer prüfen.

Was wird in diesem Zusammenhang unter Souveränität verstanden, diesem Begriff, dem die verschiedensten Deutungen gegeben worden sind? Es erscheint verwunderlich, daß die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller, die sich mit dem völkerrechtlichen Mandat befaßten, zwar alle die Lösung der Souveränitätsfrage als die wichtigste Aufgabe bezeichnen, aber nicht oder nicht deutlich angeben, was sie in diesem Zusammenhang unter Souveränität verstehen. Aus *Schückings* Ausführungen [1]) geht hervor, daß er bei der Behandlung der Mandatsfragen unter Souveränität Gebietshoheit versteht. Denn er spricht von der Möglichkeit, daß der Völkerbund eigene Gebietshoheit erwerben könne und führt als Beispiel hierfür die Uebertragung der Souveränität über die Mandatsländer auf den Völkerbund an. Aehnlich versteht *Spiegel* [2]) im Anschluß an *Verdroß* unter Souveränität die höchste räumliche und sachliche Zuständigkeit in einem Territorium. *Genzmer* [3]) weist ebenfalls bei der Erörterung des Souveränitätsbegriffs darauf hin, daß vielfach unter Souveränität Gebietshoheit verstanden wird, lehnt diese Bezeichnung aber mit Recht als unglücklich ab in Anbetracht der mannigfaltigen Deutungen, die der Souveränitätsbegriff gefunden hat. In diesem Sinne sprechen sich auch aus *Stier-Somlo* [4]), *Wehberg* [5]), *Schneider* [6]) und *Verdroß* [7]). Auch *Oppenheim* [8]) schreibt im Zusammenhang mit den Völkerbundsmandaten: „By Sovereighnty is meant the bundle of rights, powers and interests which, let us say,

---

[1]) S. 119.
[2]) S. 25.
[3]) S. 687.
[4]) S. 18.
[5]) S. 92.
[6]) S. 39 ff.
[7]) Verdroß S. 34.
[8]) S. 215.

Great Britain has over Kent or France over Calais" — es sind die Rechte, die sich aus der Gebietshoheit ergeben.

Wir werden in den nachfolgenden Darlegungen, um Unklarheiten und Mißverständnissen vorzubeugen, im Sinne der vorgenannten Verfasser das Wort „Souveränität" nicht gebrauchen, sondern von der Frage der Gebietshoheit über die Mandatsländer sprechen, von der Frage nach dem Träger der ursprünglichen Herrschaftsgewalt über die Mandatsgebiete[1]).

Die Frage nach dem Träger der Gebietshoheit in den Mandatsländern kann nicht hinsichtlich der verschiedenen Mandatsgruppen gemeinsam behandelt werden, da sowohl in Hinblick auf den ehemaligen Träger der Gebietshoheit als auch auf den Uebergang der Gebietshoheit Unterschiede bestehen zwischen den B- und C-Mandaten einerseits, den A-Mandaten andererseits. Wir werden die gestellte Frage zunächst für die B- und C-Mandate zu beantworten versuchen.

Bei den Erörterungen über die Kolonie haben wir gesehen, daß die ehemals deutschen Kolonien, die jetzigen B- und C-Mandatsländer, unter deutscher Gebietshoheit standen. Im Art. 118 V. F. V. hat Deutschland auf alle Rechte, Ansprüche und Vorrechte in Bezug auf alle Gebiete außerhalb seiner europäischen Grenzen verzichtet, es hat sich außerdem verpflichtet, diejenigen Maßnahmen anzuerkennen und anzunehmen, welche von den alliierten und assoziierten Hauptmächten zur Regelung der aus dem Verzicht entstehenden Folgen getroffen sind oder werden. Im Art. 119 V. F. V. hat das Deutsche Reich ausdrücklich noch zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte auf alle seine Rechte und Ansprüche in Bezug auf seine überseeischen Besitzungen verzichtet. Mit Inkrafttreten des Versailler Vertrages ist demnach, wie fast allseitig anerkannt wird, die deutsche Gebietshoheit über seine Kolonien erloschen und ein Kondominium der Hauptmächte über dieselben begründet worden. Ob die den Hauptmächten ge-

[1]) Genzmer S. 689.

meinsam zustehende Gebietshoheit nun bei diesen geblieben ist oder auf andere Völkerrechtssubjekte übergegangen ist — darum geht der Streit.

Wir begegnen zunächst der Ansicht, daß die Gebietshoheit den Mandatsvölkern selbst zusteht, wenn auch nur als ius nudum, dessen Ausübung dem Mandatar obliegt. *Mendelssohn-Bartholdy* [1]) vertritt vornehmlich diese Ansicht. Er begründet sie damit, daß das allein der Idee des Mandats entspreche. *Gsell-Trümpi* [2]) ferner schließt es aus den Worten Vormundschaft, tutelle; *Stoyanovsky* [3]) endlich begründet es damit, „le peuple sous mandat possède les droits de la souveraineté-liberté commes les autres peuples, en vertue des principes des nationalités et de libre disposition qui sont à la base du droit international moderne". Er behauptet also, daß als Auswirkung des Nationalitätenprinzips, das einen Grundsatz des heutigen Völkerrechts bilde und auch den Mandatsvölkern Völkerrechtssubjektivität zuerkenne, diesen selbst die Gebietshoheit zustehe.

Alle diese Ansichten beruhen auf einer falschen Voraussetzung. Das Nationalitäten- und Selbstbestimmungsprinzip in dem angeführten Sinne ist wohl eine oft erhobene politische Forderung, die aber im modernen Völkerrecht noch nicht erfüllt wurde. Wohl glauben auch wir, daß die Entwicklung des Völkerrechts entsprechend der erst allmählichen Zuerkennung der Rechtsfähigkeit im Privatrecht an alle Menschen dahin gehen wird, daß das Nationalitätenprinzip sich durchsetzen wird, sodaß dann die Mandatsvölker aufgrund dieser Tatsache rechtsfähig und Träger der Gebietshoheit werden können. Heute jedenfalls ist es noch nicht so weit. Damit müssen wir die genannten Behauptungen, den Mandatsvölkern der B- und C-Mandate stehe die Gebietshoheit selbst zu, als auf einer falschen Voraussetzung beruhend ablehnen.

---

[1]) S. 180.
[2]) S. 53.
[3]) S. 83.

Ferner ist die Behauptung aufgestellt worden, den Mandatarstaaten stehe die Gebietshoheit über die B- und C-Mandatsländer zu. Diese Ansicht hat im Ausland weitgehende Anerkennung gefunden. *Rolin* hat sie als erster vertreten[1]). Er steht auf dem Standpunkt, daß eine verschleierte Annexion seitens der Mandatare vorliege. Und warum ist das nicht offen ausgesprochen? Rolin gibt folgende Begründung[2]): „Les mots de partage et d'annexion sont, il est vrai, malsonnants. Notre age démocratique aime les euphémismes". Außerdem führt Rolin an: Deutschland habe die Kolonien an die Hauptmächte abgetreten, die dann die ihnen gemeinsam zustehende Gebietshoheit auf den Mandatar übertragen hätten. Der Völkerbund hätte mit der Verteilung der Mandate nichts zu tun, das besage Art. XXII Abs. 8 V. B. S., der nur dann dem Völkerbund eine Verteilungsbefugnis zuspreche, wenn „une convention entérieure entre les Membres de la société" nicht zustande gekommen wäre. Wenn der Völkerbund grundsätzlich nicht einmal an der Verteilung beteiligt sei, so könne erst recht nicht angenommen werden, daß ihm irgendwelche Hoheitsrechte über die Mandatsgebiete zuständen. Wir haben bereits früher nachgewiesen, daß die Auslegung des Art. XXII Abs. 8 V. B. S. in diesem Sinne unhaltbar ist.

Weiter begründet Rolin seinen Standpunkt damit[3]), daß die Mandatare Vasallen des Mandanten seien, wenn ihnen nicht die Gebietshoheit über die Mandatsländer zustände. Das sei aber keineswegs beabsichtigt. „Rien ne permet de supposer que les signataires du Traité de Versailles aient entendu restaurer là une sorte de féodalité". Auch dieser Einwand ist völlig unbegründet, denn dadurch, daß ein Staat in seiner Eigenschaft als Mandatar nur abgeleitete Rechte hat, wird seine Rechtsstellung als solche nicht geschmälert.

---

[1]) S. 333 ff.
[2]) S. 333.
[3]) S. 334.

Dem Völkerbund stehen nach *Rolin* nur die im Art. XXII V. B. S. genannten Kontrollrechte zu, die gemeinsam mit den anderen Verpflichtungen des Mandatars zwar eine Belastung desselben — Servituten — darstellen, die aber die hoheitsrechtliche Stellung des Mandatars im Mandatsgebiet grundsätzlich nicht beeinträchtigen. Im gleichen Sinn sprechen sich *Laskine*[1]) und *Feriet*[2]) aus. *De Card*[3]) behauptet sogar: „Tout le monde admet que les territoires, faisant l'objet de ces mandats, constituent de véritables colonies et se trouvent dès lors sous la souveraineté de la puissance mandataire" und spricht seine Verwunderung darüber aus, daß „cette solution logique n'a pas été consacrée par la Société des Nations". Auch *Hatschek*[4]) spricht die Gebietshoheit anscheinend dem Mandatar zu, wenn er schreibt: die B- und C-Mandatsländer seien nur Objekte der Staatsherrschaft der Mandatare. *Whright*[5]) wiederum erkennt zwar die Gebietshoheit auch dem Mandatar zu, der aber in seinem Handeln an die Zustimmung des Völkerbundsrates gebunden sei. Im gleichen Sinn auch *Oppenheim*[6]). Noch eine größere Anzahl von Schriftstellern stimmt mit gewissen Abweichungen *Rolin* zu.

Es mag sein, daß diese Ansichten bis zu einem gewissen Grad auf der von *Lansing*[7]) vertretenen Ansicht beruhen, daß derjenigen Macht die Souveränität über ein Gebiet zusteht, der die Verwaltung desselben obliegt bezw. die Besitz von dem Land ergriffen hat. Doch abgesehen davon liegt der Fehler darin, wie auch *van Rees*[8]), der langjährige Vicepräsident der Mandatskommission des Völkerbundes, ausführt, daß nicht unterschieden wird zwischen Innehabung

[1]) S. 264.
[2]) S. 12.
[3]) S. 41.
[4]) S. 60.
[5]) S. 689.
[6]) S. 215.
[7]) S. 113.
[8]) S. 12 ff.

und Ausübung der Gebietshoheit. Wenn den Mandataren die Gebietshoheit als eigenes Recht zustände, dann bestände keine Veranlassung, die Mandatare im Versailler Vertrag als „puissance mandataire prise en cette qualité" oder als „gouvernement exerçant l'autorité sur les territoires" zu bezeichnen; dann hätte man den Mandatar, wie üblich, als „souverain" bezeichnet. *Van Rees* führt weiter aus, daß bei Richtigkeit der Rolinschen Ansicht eine reine Annexion vorläge, was ja gerade hätte vermieden werden sollen. Vollends durchschlagend ist aber, wenn *van Rees*[1]) sagt: „Cette théorie conduirait en outre à cette conséquence paradoxale qu'une puissance, étant souveraine de certains territoires exercerait néanmoins la souveraineté par délégation et au nom d'un tiers". Eigenes Recht kann nicht in fremdem Namen ausgeübt werden. Die Ansicht, daß die Gebietshoheit dem Mandatar zusteht, muß daher abgelehnt werden.

Wiederum andere behaupten[2]), daß die Hauptmächte, die aufgrund des Versailler Vertrages die Gebietshoheit erlangt hätten, sie auch behalten hätten. Wenn sie die Gebietshoheit hätten aufgeben sollen, so hätte eine entsprechende Bestimmung im Versailler Vertrag stehen müssen, wie das auch bei der Regelung der Danziger Frage (Art. 102 V. F. V.) geschehen sei. Diese Ansicht beruht ganz einseitig auf dem Art. 119 V. F. V. und übersieht vollkommen den Art. XXII V. B. S., der, wie wir sehen werden, die von den Vertretern dieser Ansicht vermißte Verpflichtung für die Hauptmächte enthält.

Mandatsvolk, Mandatar und Hauptmächte sind, wie wir gesehen haben, nicht Träger der Gebietshoheit über die Mandatsländer. *Schneider*[3]) hat nun die Ansicht vertreten, Träger der Gebietshoheit seien Völkerbund und Hauptmächte gemeinsam. Er folgert daraus, daß der Mandatar

---

[1]) S. 19.
[2]) Comm. perm. des mandats. proc. verb. de la 10. sess. S. 84.
[3]) S. 41.

das Mandat im Auftrage des Völkerbundes auszuüben habe, daß diesem die Gebietshoheit zustehe. Mit Annahme des Versailler Vertrages durch die Hauptmächte, der ihnen im Art. 119 V. F. V. die Gebietshoheit über die Kolonien verschafft habe, hätten diese, da Art. XXII V. B. S. auch Teil des Versailler Vertrages sei, die Hoheitsrechte sofort wieder zugunsten des Völkerbundes abgetreten. Das folge daraus, daß Art. XXII seiner Ansicht nach vorschreibt, daß der Völkerbund Träger der Hoheitsrechte sein soll. Fraglich sei nur, wie die Weitergabe erfolgt sei, ob die Rechte, die der Gebietshoheit der Hauptmächte entsprangen, vollständig dem Völkerbund abgetreten sind oder nur so, daß die Gebietshoheit mitübertragen ist, sodaß dann an Stelle des Kondominions der Hauptmächte ein solches von Hauptmächten und Völkerbund bestehen würde. Da Art. XXII V. B. S. und Art. 119 V. F. V. zu gleicher Zeit entstanden seien und von denselben Verfassern herrührten, könne keiner der beiden Bestimmungen der Vorzug gegeben werden. Da ein ausdrücklicher Verzicht der Hauptmächte auf die Rechte des Art. 119 V. F. V. nicht vorliege, sei zu folgern, daß die Hauptmächte ihre Rechte nicht gänzlich abgetreten, sondern nur dem Völkerbund „mitübertragen" hätten. Diese Ansicht hat auch *Hymanns*[1]) unter Billigung des Völkerbundsrates vertreten.

Wir können uns *Schneider* nicht anschließen. Wir sehen, daß die angeführten Ansichten, die dem Mandatarsstaat, den Hauptmächten, den Hauptmächten zusammen mit dem Mandatar bezw. zusammen mit dem Völkerbund die Gebietshoheit zuerkennen, allein oder doch wesentlich mit dem Art. 119 V. F. V. begründet sind. Darin liegt u. E. der Fehler.

Es kann nicht zugegeben werden, daß die Bestimmung des Art. 119 V. F. V. zusammen mit dem Art. XXII V. B. S. die Grundlage des Mandatswesens bilden. Wir haben bei Erörterung der Frage, welche Umstände zur Ergründung des völkerrechtlichen Mandats herangezogen werden können,

[1]) Journal Officiel 1920 S. 341.

betont, daß zunächst allein der Wortlaut des Art. XXII V. B. S. heranzuziehen ist. Mit Recht sagt in diesem Sinn *Freytagh-Loringhofen* [1]: Grundsätzlich enthält der Art. XXII V. B. S. das gesamte Mandatsrecht; es gibt keine ihm gleichgeordnete Rechtsquelle.

Was ist für die Frage der Gebietshoheit über die Mandatsländer aus dem Art. XXII V. B. S. selbst zu entnehmen? Die Mandatarstaaten haben die „Vormundschaft" als Mandatare des Völkerbundes und in seinem Namen zu führen. Das deutet u. E. bereits sehr deutlich darauf hin, daß der Völkerbund es ist, dem die Rechte über die Mandatsländer zustehen. Wenn diese Rechte dem Völkerbund nur zur Ausübung zuständen, so müßte angenommen werden, daß in irgendeiner Weise im Art. XXII V. B. S. darauf hingewiesen wäre, wem das Recht selbst zusteht. Denn es würde eine Ausnahme darstellen, da in der Regel der Mandant auch Inhaber des Rechts ist [2]). Aber auch andere Umstände scheinen uns diese Ansicht zu bestätigen. Schücking weist mit Recht darauf hin, daß die Mandatsbestimmungen wohl kaum in die Völkerbundssatzung aufgenommen wären, wenn man, wie Rolin es tut, dem Völkerbund nur gewisse Kontrollrechte zugestehen wollte. Dann hätte man, wie es bei der Regelung der Danziger Frage (Art. 103 V. F. V.) geschehen ist, die Aufsichtsbefugnisse des Völkerbunds in dem entsprechenden Teil des Versailler Vertrages behandelt. Daraus, daß man es nicht getan hat, geht hervor, daß dem Völkerbund weitergehende Rechte zustehen. Auch die Entwicklungsgeschichte weist darauf hin, daß dem Völkerbund die Gebietshoheit zustehen soll. Schon in dem Wilsonschen Entwurf, der das Kompromiß, von dem wir sprachen, bereits enthielt, heißt es: „Any autority shall be the exclusive function of and shall be rested in the League of Nations and undertaken by or behalf it". Daß dem Völkerbund die Gebietshoheit über die Mandatsländer zusteht, entspricht

[1]) S. 177.
[2]) S. 699.

endlich auch dem Zweck der Institution, wie er im Abs. 1 des Art. XXII V. B. S. zum Ausdruck kommt. Durch die Einführung des Mandatssystems soll eine heilige Aufgabe der Zivilisation erfüllt werden. Wie könnte diese Aufgabe besser erfüllt werden, als wenn der Völkerbund, der die zivilisierten Staaten in ihrer großen Mehrzahl in sich vereinigt, Träger der Hoheitsrechte ist und nicht eine kleine Interessengruppe.

Auf zwei Einwände muß noch eingegangen werden. *Schwarzenberger*[1]), der hinsichtlich der Auslegung des Art. XXII V. B. S. im Ergebnis mit uns übereinstimmt, verneint die Möglichkeit, daß der Völkerbund als solcher, der nur eine „permanente Verhandlungs- und Konferenzangelegenheit" sei und Völkerrechtssubjektivität nicht besitze, Träger der Gebietshoheit sei. Schwarzenberger nimmt daher ein Coimperium der Mitgliedstaaten des Völkerbundes über die Mandatsländer an. Dann der ähnliche Einwand, den u. a. *Stoyanovsky*[2]) [3]) bringt: La Société des Nations ne saurait posséder des droits tels que la souveraineté. Elle n'est pas un Sur-Etat".

Wir stimmen mit Stoyanovsky insoweit überein, als auch wir in dem Völkerbund keinen Ueberstaat sehen. Diese Ansicht, die nur ganz vereinzelt vertreten wird und gegen die der Völkerbund selbst sich stets verwahrt hat[4]), scheitert schon daran, daß dem Völkerbund nach seiner Satzung Herrschaftsrechte über die Mitgliedstaaten nicht zustehen. Damit ist aber nicht gesagt, daß er überhaupt nicht Träger von Gebietshoheitsrechten sein kann. Die Entscheidung der Frage, ob das möglich ist, hängt vielmehr von der Stellungnahme zur Rechtsnatur des Völkerbundes ab. Es würde aus dem Rahmen dieser Arbeit fallen, wollte man diese Frage, die Gegenstand zahlloser Schriften von Autoren

[1]) S. 40.
[2]) Diena S. 238, Fauchille S. 847.
[3]) S. 77.
[4]) Journ. Off. 1923 S. 1307.

aller Länder gewesen ist, in erschöpfender Weise behandeln. Wir müssen uns darauf beschränken, in kurzen Zügen unsere Stellungnahme zur Rechtsnatur des Völkerbundes nachfolgend darzulegen.

Was ist der Völkerbund? *Jellinek*[1]) definiert den Staatenbund als eine „dauernde auf Vereinbarung beruhende Verbindung unabhängiger Staaten zum Zweck des Schutzes des Bundesgebietes nach außen und innerer Friedensbewahrung zwischen den verbündeten Staaten, wozu auch die Verfolgung anderer Ziele verabredet werden kann. Der Staatenbund bedarf einer dauernden Organisation zur Realisierung der Verbandszwecke".

Betrachten wir den Völkerbund unter diesem Gesichtspunkt, dann sehen wir, daß der Völkerbund in Hinblick auf seine Organisation wie hinsichtlich seiner Zwecke und Ziele weitgehend mit einem Staatenbund im Sinne *Jellineks* übereinstimmt.

Ein Unterschied besteht insofern, als *Jellinek* von dem Zusammenschluß unabhängiger Staaten spricht, während die Mitgliedschaft des Völkerbundes auch abhängige Staaten, Dominions und Kolonien erwerben können.

Da die Mitglieder des Völkerbundes aber in ihrer großen Mehrzahl unabhängige Staaten sind, glauben wir mit *Liszt*[2]), *Strupp*[3]), *Schücking*[4]) u. a. in dem Völkerbund einen Staatenbund besonderer Art erblicken zu können, sodaß wir es für zulässig erachten, die für den Staatenbund zutreffenden Regeln entsprechend auf den Völkerbund anzuwenden.

Die Geschichte zeigt, daß bedeutende Staatenbünde eigene Territorien besessen haben. Die Vereinigten Niederlande hatten in dem Unabhängigkeitskriege den Spaniern in Brabant und Flandern große Gebiete abgenommen. Da die in den Vereinigten Niederlanden zusammengeschlossenen

[1]) S. 762.
[2]) S. 393.
[3]) S. 176
[4]) S. 103 ff.

Staaten sich nicht über die Verteilung der eroberten Gebiete einigen konnten, wurden diese als Generalitätslande unmittelbar der Herrschaft des Bundes unterstellt. In ähnlicher Weise wurden auch von der Amerikanischen Konföderation 1788 Gebiete unmittelbar der Bundesgewalt unterstellt [1]).

Wie sind diese Beispiele rechtlich zu werten? Es besteht auch bei ihnen kein Zweifel, daß die angeführten Staatenverbindungen keinen Ueberstaat darstellten. *Jellinek* weist den Weg [2]): „Obwohl ein Ueberstaat nicht besteht, tritt dennoch eine Bundesgewalt in Erscheinung, die die Staatenbünde sowohl nach außen wie aber auch ihren Mitgliedern gegenüber als Einheit erscheinen läßt, deren Willen von dem ihrer Glieder scharf zu trennen ist". Auch im Privatrecht findet sich eine ähnliche Erscheinung: das Gesamthandsverhältnis des deutschen Rechts. *Gierke* [3]) sieht dessen Wesen in der „rechtlichen Ordnung eines Zusammenhangs, der das Für-sich-sein der einzelnen Personen in einem bestimmten Bereich aufhebt und durch Verbundensein ersetzt". Soweit das Für-sich-sein in dem angeführten Sinne aufgehoben ist — in der Gemeinsphäre — ist der Gemeinschaftswille maßgebend; insoweit das nicht der Fall ist, besteht die Individualsphäre der Einzelperson fort. In den Angelegenheiten, die in die Gemeinsphäre fallen, ist nicht mehr die Einzelperson Rechtsträger, handelt nicht mehr die Einzelperson, sondern die Gesamtheit der Gemeinschafter als Einheit, die insoweit als rechts- und handlungsfähige Person anerkannt wird. Analog liegen die Dinge nach *Jellinek* beim Staatenbund, weshalb der Staatenbund als Staatengemeinschaft zur gesamten Hand angesehen werden kann. Die Bundesstaaten haben Ihre Individualsphäre, die durch den Bundesvertrag nicht berührt wird. Soweit aber dem Bunde selbst Kompetenzen eingeräumt sind, ist nicht mehr der Einzelwille der Mitgliedstaaten maßgebend, sondern der Wille der Gesamt-

[1]) Wehberg S. 93.
[2]) S. 764.
[3]) S. 660.

heit der Mitgliedstaaten, die sich als Einheit in dem Bundesstaat zusammengeschlossen haben. Wie die privatrechtliche Gemeinschaft zur gesamten Hand rechts- und handlungsfähig ist, so auch das analoge Gebilde im Völkerrecht, der Staatenbund. Das ist nahezu allseitig anerkannt [1]).

Wir stimmen hiermit überein und sehen im Staatenbund mit *Jellinek, Ebers* [2]) und *Schücking* ein der Gemeinschaft zur gesamten Hand analoges Gebilde. Den Völkerbund erkannten wir als Staatenbund besonderer Art. Auch bei ihm läßt sich aufgrund der Bestimmungen der Völkerbundssatzung erkennen, was zur Gemeinsphäre der Staatengemeinschaft zur gesamten Hand — Völkerbund — gehört; u. a. die Mandatsangelegenheiten. Wenn wir die Gebietshoheit über die B- und C- Mandatsländer dem Wortlaut, der Entwicklungsgeschichte und dem Zweck des Art. XXII V. B. S. entsprechend dem Völkerbund zusprachen, so heißt das also, daß diese Rechte der Staatengemeinschaft zur gesamten Hand, wie sie im Völkerbund verkörpert ist, zustehen. In diesem Sinne auch *Schücking* [3]), *Krämer* [4]), *Marcus* [5]) u. a.

Kommt nun dem Art. 119 V. F. V. keinerlei Bedeutung zu? Wir werden sagen müssen: wenn das Mandatssystem in Kraft getreten ist, wenn also die Mandatsverträge rechtswirksam geworden sind, was erst geschehen konnte, nachdem der Völkerbund auch tatsächlich seine Arbeit aufgenommen hatte, dann ist für die Mandatsgebiete lediglich der Art. XXII V. B. S. in dem erörterten Sinn maßgebend. In der Zwischenzeit aber, zwischen der Ratifikation des Versailler Vertrages und dem Abschluß der Mandatsverträge, der z. T. erst 1922 erfolgt ist, hatte der Art. 119 V. F. V. Bedeutung, da bestand das Kondominium der Hauptmächte.

Die Verpflichtung der Hauptmächte, ihre Gebietshoheit

---

[1]) Schücking S. 111 Anm. 1.
[2]) S. 306 ff.
[3]) S. 109.
[4]) S. 28.
[5]) S. 49.

zugunsten des Völkerbundes aufzugeben, beruht darauf, daß sie durch Annahme des Versailler Vertrages auch den Art. XXII V. B. S. als für sich verbindlich anerkannt haben. Dadurch waren sie verpflichtet, das zu tun, was erforderlich war, um den Zustand, den der Art. XXII V. B. S. vorsieht, zu ermöglichen. Wir sehen also in dem Art. 119 V. F. V. lediglich ein Provisorium, das nach Verleihung der Mandate dem Definitivum des Art. XXII V. B. S. weichen muß.

Diese Ansicht, die von *Bileski*[1]) begründet wurde, wird auch von der Mehrzahl der deutschen Schriftsteller vertreten, vor allem von *Schücking*[2]), *Knubben*[3]), *Verdroß*[4]), *Freytagh-Loringhofen*[5]) (im Gegensatz zu seiner früheren, *Schneiders* Auffassung entsprechenden Ansicht)[6]) und *Strupp*[7]), ebenfalls entgegen seiner früheren Ansicht[8]) und *Waldkirch*[9]). Auch einzelne Ausländer stimmen hiermit überein, so *Cioriceanu*[10]), *Furakaki*[11]) und besonders klar *Redslob*[12]): „Du moment que la Société des Nations a le moyen de disposer du mandat, en d'autres termes, du moment, qu'il lui appartient de dispenser l'autorité dans le territoire et d'y établier le mâitre de son choix, bref, du moment, qu'elle y est la source de tous les pouvoir, il faut concluse qu'elle y détient la domination suprème, la souverainété".

Gegen dieses Ergebnis ist vereinzelt der Einwand erhoben worden, daß damit eine Annexion seitens des Völkerbundes vorläge[13]). Dieser Einwand beruht auf einer Ver-

[1]) S. 70 ff.
[2]) S. 702.
[3]) S. 466.
[4]) S. 213.
[5]) S. 178.
[6]) Satzung S. 219.
[7]) Grundzüge S. 30.
[8]) Theorie S. 21.
[9]) S. 132.
[10]) S. 34.
[11]) S. 65.
[12]) S. 303.
[13]) Furukaki S. 65.

kennung des Begriffes Annexion. Mit diesem Begriff ist unlösbar verbunden, daß die Unterstellung des betreffenden Gebietes unter die Gebietshoheit des annektierenden Staates auf egoistischen Erwägungen beruht, diesem einen Vorteil bringen soll. Das ist aber bei den Mandatsländern gerade dadurch vermieden, daß man die betreffenden Gebiete der Gebietshoheit einzelner Staaten nicht unterstellte, sondern der Gebietshoheit der Staatengemeinschaft. Das erst ermöglicht es, daß die altruistische Idee, die dem Mandatssystem des Art. XXII V. B. S. seinen wesentlichen Inhalt gibt, auch zur Geltung gelangt.

Die B- und C-Mandatsländer sind also, wie *Verdroß*[1]) es ausdrückt, Staatengemeinschaftsgebiet; wir hatten bei der Erörterung der Entwicklungsgeschichte gesehen, daß man von dem Plan, die Mandatsländer durch eigene Völkerbundsorgane verwalten zu lassen, abgekommen war. Darum wurde die Ausübung der Rechte, die aufgrund seiner Gebietshoheit dem Völkerbund zustehen, anderen Mächten übertragen: den Mandatarstaaten. Wie diese Verwaltungstätigkeit gehandhabt werden soll, ist im Art. XXII V. B. S. angedeutet und in den Mandatsverträgen im Einzelnen ausgeführt worden. Wir haben bereits früher darauf hingewiesen.

In den B-Mandatsländern übernimmt der Mandatar die Verwaltung, bei der in weitestem Maße der Schutz der Eingeborenen gewährleistet sein muß. Die Errichtung von Befestigungen und von Heeres- und Flottenstützpunkten ist verboten und grundsätzlich auch die militärische Ausbildung der Eingeborenen. Ferner muß das Prinzip der offenen Tür durchgeführt werden, d. h., alle Völkerbundsmitglieder müssen die gleiche Möglichkeit haben, sich in den Mandatsgebieten wirtschaftlich zu betätigen.

Auch bei den C-Mandaten übernimmt der Mandatar die Verwaltung. Jedoch sind hier die Beziehungen zwischen Mandatar und Mandatsgebiet insofern enger, als die Mandatsgebiete unter den gleichen Gesetzen, wie sie im Mandatar-

[1]) Verfassung S. 215.

staat Geltung haben, verwaltet werden, wie ein integrierender Bestandteil desselben. Auf das Wort „wie" ist besonderer Nachdruck zu legen, denn es besagt ausdrücklich, daß das Mandatsland nicht integrierender Bestandteil des Mandatarstaats ist, wie *de Card*[1]) u. a. behaupten, sondern verwaltungstechnisch nur so behandelt werden soll, als ob es es wäre. Der Schutz der Eingeborenen muß auch bei den C-Mandaten in gleicher Weise gewährleistet sein wie bei den B-Mandaten. Dagegen sehen wir, daß das Prinzip der offenen Tür bei den C-Mandaten nicht durchgeführt ist, daß es ferner den Mandataren nicht verboten ist, Festungen usw. zu errichten. Doch durch diese weitgehende Angleichung des Mandatsgebiets an den Mandatarstaat wird nichts an der Tatsache, daß die Gebietshoheit über die Mandatsländer dem Völkerbund zusteht, geändert.

Wir können nunmehr die Definition, die wir früher dem Mandat gaben, in der aber die Worte „Erledigung eines fremden Geschäfts" noch der näheren Erläuterung bedurften, hinsichtlich der B- und C-Mandate wie folgt geben:

Das völkerrechtliche Mandat des Art. XXII V. B. S. ist ein völkerrechtlicher, ein Auftragsverhältnis begründeter Vertrag zwischen dem Völkerbund als Mandanten und einem zivilisierten Staat als Mandatar, demzufolge der Mandatar sich zur unentgeltlichen, uneigennützigen Verwaltung des der Gebietshoheit des Völkerbundes unterstehenden Mandatsgebietes unter bestimmten, im Art. XXII V. B. S. und in den Mandatsverträgen festgesetzten Bedingungen (Verwaltungsvorschriften) verpflichtet.

Läßt sich dieses Ergebnis auch für die A-Mandatsgebiete aufrecht erhalten? Die A-Mandatsgebiete unterstanden der Staatsgewalt der Türkei. Auch sie waren von den ehemaligen Feindmächten besetzt worden. Durch diese

[1]) S. 14.

occupatio bellica wurde die türkische Gebietshoheit nicht zerstört, die besetzenden Staaten haben nur die Ausübung der türkischen Staatsgewalt übernommen. Die Aufgabe der Gebietshoheit war in dem Vertrag von Sèvres vorgesehen, der aber von der Türkei nicht ratifiziert wurde und dadurch keine Rechtswirksamkeit erlangte. Das Mandatssystem wurde trotz der wenigstens formell fortbestehenden türkischen Gebietshoheit eingeführt, die Mandate wurden an England und Frankreich erteilt. Erst im Vertrag von Lausanne 1923 hat die Türkei durch Anerkennung der Mandatsverwaltungen und durch ausdrückliche Erklärung im Art. 16 auf die Mandatsländer mit rückwirkender Kraft verzichtet. Nun spricht der Vertrag von Lausanne im Art. 46 von den Mandatsländern als „états nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire Ottoman en vertu de present Traité", Es lag nahe daraus zu schließen[1]), daß diese Gebiete demnach Staaten seien, war naturgemäß für die Beurteilung der sich auf sie beziehenden Mandate von größter Bedeutung sein würde. Dennoch muß dieser Schluß in dieser Form als falsch abgelehnt werden. Denn für die Frage, ob ein Gebiet staatlich organisiert ist, ist nicht der Wortlaut eines sich auf das Gebiet beziehenden Vertrages maßgebend. Aus einer derartigen Bestimmung könnte allenfalls eine Verpflichtung abgeleitet werden, auf dem betreffenden Gebiet einen Staat zu errichten, wie das z. B. bei der Regelung der Danziger Frage (Art. 102 V. F. V.) geschehen ist. Für die Frage, ob ein Gebiet als Staat organisiert ist, ist lediglich maßgebend, ob auf ihm die drei Elemente des Staates vereinigt sind, Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Für die B- und C-Mandate muß das zweifellos verneint werden. Bei den A-Mandaten könnte es der Fall sein, weshalb wir diese Frage zunächst prüfen müssen.

Der Einwand, der uns gemacht werden könnte, daß wir damit die Grundlage unserer Untersuchungen verlassen würden, indem wir nunmehr Umstände, die nach dem In-

[1]) Gsell-Trümpi S. 24. Schwarzenberger S. 41.

krafttreten des Versailler Vertrages eingetreten sind, heranziehen, soll von vorneherein als unzutreffend zurückgewiesen werden. Es handelt sich bei der Beantwortung der gestellten Frage nicht um eine Auslegung der Bestimmungen des Art. XXII V. B. S., sondern um die Feststellung einer rechtlichen Tatsache, aufgrund deren wir erst zur Auslegung des Art. XXII V. B. S. nach Maßgabe der angegebenen Richtlinien schreiten können.

Es gibt drei A-Mandatsgebiete: Irak, Syrien und Palästina. Bei allen drei Ländern sind Gebiet und Volk vorhanden. Es fragt sich, ob die Länder auch eine eigene Staatsgewalt haben. Für Irak kann das bejaht werden. Es hat mit einem König an der Spitze eine eigene Organisation unter eigenem Recht, die in der Zeit, als formell die türkische Oberhoheit noch bestand, unter Beistand Englands geschaffen wurde [1]). In dem Vertrag vom 10. 10. 1922 zwischen England und dem „State of Irac" ist dieser mit „national Sovereighnty" als Völkerrechtssubjekt anerkannt worden. Bei Syrien und Palästina fehlt hingegen eine eigene Staatsgewalt, Staaten sind sie also nicht [2]). *Schwarzenberger* [3]) bejaht zwar die Staatlichkeit Palästinas, bleibt aber den Nachweis für diese Behauptung schuldig. Sind Syrien und Palästina dennoch Völkerrechtssubjekte?

Wir wiesen bereits in anderem Zusammenhang darauf hin, daß aus dem Art. XXII Abs. 4 V. B. S., der besagt, daß die Gemeinwesen der A-Mandate als abhängige Nationen anerkannt werden können, unter der Bedingung, daß Ratschläge und Unterstützung des Mandatars ihre Verwaltung leiten, geschlossen werden könnte, daß mit dieser Anerkennung die Anerkennung als Völkerrechtssubjekt gemeint ist. *Hatschek* [4]) und die Schriftsteller, die bereits den B- und C-Mandatsvölkern Völkerrechtsfähigkeit zuerkannten,

---

[1]) Schneider S. 65, Freytagh-Loringhoven S. 177, Knubben S. 479.

[2]) Freytagh-Loringhoven S. 177. Schneider S. 36. Verdroß Verf. S. 215.

[3]) S. 41 ff.

[4]) Grundzüge S. 30.

ziehen diesen Schluß. Sie sehen in dem Verhältnis von Mandatarstaat zu diesen als Völkerrechtssubjekten anerkannten Gemeinwesen ein Protektorats- oder ein diesem ähnliches Verhältnis. Zur Begründung ihrer Ansicht legen sie besonderen Nachdruck auf die Worte „Ratschläge" und „Unterstützung", die gleichen Maßnahmen, die bei dem Protektoratsverhältnis zwischen Schutzstaat und geschütztem Staat auch üblich sind. Sie übersehen dabei, daß offenbar die Ausdrücke Ratschläge und Unterstützung in einem anderen Sinn gemeint sind, als es gewöhnlich üblich ist. Diese andere Bedeutung der Worte ergibt sich durch ihre Verbindung mit dem Worte „leiten". Auch hier soll der Mandatar die Verwaltung leiten, bestimmend sein, da auch diese Gemeinwesen selbst, wie aus Abs. 4 des Art. XXII V. B. S. hervorgeht, es noch nicht können.

Was bedeutet dann aber die Anerkennung als unabhängige Nation? Sie bedeutet, wie auch aus der Entwicklungsgeschichte hervorgeht, daß man den Gemeinwesen in Palästina und Syrien, die bereits ziemlich weit entwickelt sind, das Recht der Autonomie, sich in bestimmten Grenzen selbst zu organisieren[1]), vorläufig zugesteht. *Knubben*[2]) weist darauf hin, daß von amtlicher Stelle gesagt ist: „The mandatory shall, as far the circumstances permit, encourage local autonomy". Der Gegensatz zu den B- und C-Mandatsländern besteht also lediglich darin, daß letztere allein von den Mandatarstaaten verwaltet werden, während in den A-Mandatsgemeinwesen die Bevölkerung nach Möglichkeit unter Leitung des Mandatars sich selbst verwalten soll. Es mag noch darauf hingewiesen werden, daß die Entwicklung den gleichen Weg gegangen ist. Die von uns vertretene Ansicht stimmt mit den Auffassungen verschiedener anderer Schriftsteller überein: *Schneider*[3]), *Krämer*[4]) und *Woolf*[5]),

[1]) Genzmer S. 150.
[2]) S. 480.
[3]) S. 68.
[4]) S. 45.
[5]) S. 131.

der nur zwei wesentliche Mandatsgruppen anerkennt: die A-Mandate, denen infolge ihrer Entwicklung politische Selbstverwaltung in weitem Maße gewährt ist, sodaß die Verwaltung des Mandatars vornehmlich indirekt ist und die B- und C-Mandate, die direkt vom Mandatar verwaltet werden.

Wir sehen, daß auch die A-Mandate Syrien und Palästina unter den von uns abgeleiteten Mandatsbegriff für die B- und C-Mandatsgebiete fallen. Der Mandatar übernimmt auch hier die Verwaltung der Mandatsländer unter bestimmten Bedingungen, von denen eine ist, daß die Bevölkerung nach Möglichkeit selbst an der Verwaltung teilnehmen soll.

Nicht dagegen fällt Irak unter den abgeleiteten Mandatsbegriff, denn es ist ein Staat, hat eigene Gebietshoheit und unterliegt somit nicht der Gebietshoheit des Völkerbundes. Liegt bei Irak nun ein besonders geartetes, aber auch auf Art. XXII V. B. S. beruhendes Mandatsverhältnis vor, oder ist es überhaupt kein Mandatsland im Sinne des Art. XXII V. B. S. Sicher ist soviel, daß Art. XXII V. B. S. auch für Irak Geltung haben sollte. Möglich ist aber durchaus, daß durch die Erlangung der Eigenstaatlichkeit die Anwendung des Art. XXII V. B. S. unmöglich gemacht worden ist.

Wir führten aus, daß Abs. 4 des Art. XXII V. B. S. so aufzufassen ist, daß den A-Mandatsgemeinwesen Autonomie im weitesten Maße zuerkannt worden ist. Im Begriff der Autonomie ist enthalten, daß die autonomen Gemeinwesen keine Staaten sein können; denn Autonomie kann nur solchen Gemeinwesen zuerkannt werden, denen ursprüngliche Machtbefugnisse nicht zustehen, da ja ihre Selbstverwaltungsrechte abgeleitet sind. So war Zuerkennung autonomer Rechte bei Palästina und Syrien möglich, die unter der Gebietshoheit des Völkerbundes stehen, nicht aber bei Irak. Denn aus den vorstehenden Ausführungen folgt, daß die Bestimmungen des Art. XXII V. B. S. nur Anwendung finden auf Nicht-Staaten, Gemeinwesen, die fähig sind, Träger autonomer Rechte zu sein.

Durch die Entwicklung Iraks zur Eigenstaatlichkeit ist somit für dieses Gebiet die Möglichkeit entfallen, einer Mandatsverwaltung nach Art. XXII V. B. S. unterstellt zu werden. Es war nur solange dazu fähig, als es keinen eigenen Staat bildete. Mit dem Augenblick aber, wo es Staat wurde und solange, als es Staat bleibt, scheidet es demnach für die Erörterung des Art. XXII V. B. S. aus. Ebenso *Schneider*[1]), *Knubben*[2]). Die tatsächliche Entwicklung ist über die Bestimmungen der Völkerbundssatzung hinweggegangen. Das ist auch dadurch anerkannt worden, daß ein Mandat bezügl. Iraks in der Art, wie es für die anderen Mandatsgebiete erteilt wurde, nie erteilt worden ist.

Was folgt aus der für alle Mandatsgebiete nunmehr einheitlich festgestellten Definition des völkerrechtlichen Mandats nach Art. XXII V. B. S.? Wir müssen unterscheiden zwischen den Beziehungen von Völkerbund und Mandatar, Völkerbund und Mandatsland sowie Mandatar und Mandatsland.

Aus der Tatsache, daß der Völkerbund die Gebietshoheit über die Mandatsländer hat, folgt, daß diesem auch die Befugnis zusteht, die Mandate, in denen er die Ausübung der der Gebietshoheit entspringenden Rechte delegiert, zu erteilen. Das wird allseitig anerkannt von allen, die dem Völkerbund die Gebietshoheit zuerkannt haben.

Allenfalls hinsichtlich der ersten Verteilung nach Abschluß des Versailler Vertrages bestehen gewisse Zweifel. Tatsächlich ist die Verteilung durch die Hauptmächte vorgenommen worden. Der Völkerbundsrat hat die Verteilung nur formell bestätigt. Von *Knubben*[3]) und *Schneider*[4]) wird dieses Verfahren als richtig anerkannt; bei *Schneider* beruht das auf der als falsch erkannten Ansicht, daß die Gebiets-

[1]) S. 67.
[2]) S. 479.
[3]) S. 470.
[4]) S. 46.

hoheit den Hauptmächten und dem Völkerbund gemeinsam zusteht. *Knubben* hingegen vertritt die von uns vertretene Ansicht, daß der Völkerbund Träger der Gebietshoheit ist. Er stützt seine Behauptung, die erste Verteilung der Mandate müsse durch Völkerbund und Hauptmächte gemeinsam geschehen, auf Art. 119 V. F. V., dem er die Bedeutung beimißt [1]), daß den Hauptmächten mit der Uebertragung der Gebietshoheit auch die erstmalige Verteilungsbefugnis zugestanden ist. Das sei verständlich, da ja den Hauptmächten daran gelegen sei, daß die Geheimverträge über die Verteilung der deutschen Kolonien, die während des Krieges abgeschlossen waren, wenigstens in abgeschwächter Form durchgeführt würden. Es mag zugegeben werden, daß es dem Willen der Hauptmächte entsprach, daß der Art. 119 V. F. V. so ausgelegt wird. Aus dem Art. 119 V. F. V., der nach den Regeln der Vertragsauslegung zu behandeln ist, ist aber u. E. nichts zu entnehmen, was auf eine derartige Verteilungsbefugnis der Hauptmächte schließen ließe. Zumal, wenn man die Völkerrechtssätze für die Auslegung von Friedensverträgen betrachtet: den Satz in dubio mitius und den Grundsatz, demzufolge der Vertragstext im Zweifel gegen die Partei ausgelegt wird, von welcher die Fassung herrührt [2]). Wohl mit Rücksicht hierauf führt *Knubben* weiter aus, daß seine Ansicht sich auf die Bestimmung des Versailler Vertrages u n d die ihn ergänzenden autoritativen Protokolle des Völkerbundsrats stützt. Es besteht kein Zweifel, daß unsere Ansicht sich dann nicht halten läßt, wenn man Maßnahmen der Praxis als authentisch und den Bestimmungen des Art. XXII V. B. S. gleichwertig hinstellt. Wir haben aber nachgewiesen, daß derartige „autoritative" Protokolle, die nach dem Inkrafttreten des Versailler Vertrages entstanden sind, nicht für die Auslegung des Art. XXII V. B. S. verwertet werden können. Die Verteilung der Mandate steht demnach dem Völkerbund allein zu.

[1]) S. 465.

[2]) Mezger S. 30 ff., Oppenheim S. 701, Ruegger S. 67.

Kann er die Mandate auch entziehen? Grundsätzlich muß das bejaht werden, jedenfalls in dem Sinne, daß er als einziger in Betracht kommt, der dazu befugt wäre. Doch scheint uns die Ansicht *Schückings*[1]) u. a., daß der Völkerbund die Mandate nach freiem Belieben zurücknehmen kann, nicht haltbar zu sein. *Schücking* begründet das damit, daß nach Art. XXII V. B. S. nur Völkerbundsmitglieder Mandatare sein können. Wenn nun ein Mandatar aus dem Völkerbund ausscheidet, müsse die Möglichkeit bestehen, das Mandatsverhältnis zu lösen. Außerdem müsse es schon darum möglich sein, weil einmal der Tag kommen wird, an dem die Mandatsvölker selbständige Staaten werden können und sollen.

Die Gründe *Schückings* sind u. E. nicht stichhaltig. Wir haben festgestellt, daß das Mandat ein völkerrechtlicher Vertrag ist. Wenn keine anderen Bestimmungen in diesen Vertrag selbst aufgenommen sind, müssen die allgemeinen Regeln über völkerrechtliche Verträge für dessen Durchführung maßgebend sein. Diese kennen grundsätzlich keinen einseitigen Rücktritt vom Vertrage. Nur ausnahmsweise, wenn z. B. der eine Vertragsteil nicht erfüllt oder in ähnlichen Fällen,[2]) besteht dafür die Möglichkeit. Auch ist Zweckerreichung ein Endigungsgrund. Die würde z. B. in dem von *Schücking* angeführten Fall vorliegen, daß das Mandatsvolk derartig in der Entwicklung fortgeschritten ist, daß es sich selbst leiten kann. Auch den anderen Einwand *Schückings* können wir nicht anerkennen. Wohl ist es zutreffend, daß nur Völkerbundsmitglieder Mandatare sein können. Das geht aus Art. XXII Abs. 5 V. B. S. hervor, der bestimmt, daß das Prinzip der offenen Tür für die „anderen" Bundesmitglieder vom Mandatar gewährleistet sein muß. Wenn nun Mandatare ihre Völkerbundsmitgliedschaft niederlegen, dann erlischt damit u. E. das Mandatsverhältnis von selbst, da auch der Mandatar bei Uebernahme

[1]) S. 700.
[2]) Liszt § 22.

des Mandats und aufgrund seiner Völkerbundsmitgliedschaft den Art. XXII V. B. S. und dessen angegebene Konsequenz anerkannt hat. Insofern scheint uns der Mandatsvertrag unter der stillschweigend auflösenden Bedingung geschlossen zu sein, daß die Voraussetzungen des Art. XXII V. B. S. in der Person des Mandatars auch gegeben bleiben.

Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß für die Beendigung und entsprechend auch für die Veränderung des Mandatsvertrages grundsätzlich die allgemeinen Regeln über völkerrechtliche Verträge anzuwenden sind, d. h., daß von den angeführten Ausnahmefällen abgesehen, das Mandatsvertragsverhältnis nur aufgrund gegenseitigen Uebereinkommens zwischen Völkerbund und Mandatarstaat aufgelöst oder verändert werden kann.

Aus der Natur des völkerrechtlichen Mandats des Art. XXII V. B. S., der analogen Erscheinung des zivilrechtlichen Mandats, ergibt sich, daß dem Völkerbund als Mandanten ein Aufsichtsrecht über die Tätigkeit des Mandatars zusteht. Wenn diese Befugnis nicht bestände, würde der Mandatar tatsächlich nach freiem Belieben schalten und walten können. So ist im Art. XXII V. B. S. Abs. 7 und 9 auch vorgesehen, daß der Mandatar jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit, die Entwicklung und die Verhältnisse des Mandatslands dem Völkerbund einzureichen hat. Es fragt sich, ob damit die Aufsichtsbefugnisse des Völkerbunds erschöpft sind. Wir möchten das verneinen. In seiner Eigenschaft als Träger der Gebietshoheit und als Mandant hat der Völkerbund vielmehr ein allgemeines Aufsichtsrecht; die erwähnten Bestimmungen des Abs. 7 und 9 setzen nur gewisse Mindestverpflichtungen des Mandatars fest, die auch dann erfüllt werden müssen, wenn der Völkerbund von sich aus eine Prüfung nicht angeordnet hat. Ebenso *Gsell-Trümpi*[1]) und *Wright*.[2])

Eine weitere, das Verhältnis zwischen Völkerbund und

[1]) S. 54.
[2]) S. 67.

Mandatarstaat betreffende Frage ist die, welche Maßnahmen dem Völkerbund zur Verfügung stehen, um gegen einen Mandatar, der die von ihm übernommenen Pflichten nicht erfüllt, vorzugehen. Zweifellos hat der Völkerbund das Recht, den Mandatar zu mahnen, denn dieses Recht hat jede Vertragspartei ihrem Vertragsgegner gegenüber, der nicht oder nicht ordentlich erfüllt. Wir sahen ferner, daß unter bestimmten Voraussetzungen das Mandat dem Mandatar vom Völkerbund entzogen werden kann. Schließlich kommt u. E. auch der Ausschluß des Mandatars aus dem Völkerbund gemäß Art. XVI Abs. 4 V. B. S. in Frage. Damit würde, wie wir gesehen haben, die Auflösung des Mandatsverhältnisses verbunden sein. Praktisch könnte u. E. diese Maßnahme dann werden, wenn der Mandatar eines der C-Mandatsgebiete dieses annektieren würde.

Welches Verhältnis besteht nun zwischen Mandatsland und Mandatar? Wir können feststellen, daß zwischen beiden keine staatsrechtlichen Beziehungen bestehen, denn wie wir bei der Besprechung der Kolonien gesehen haben, kann ein staatsrechtliches Verhältnis nur zwischen Gebieten bestehen, die derselben Staatsgewalt unterworfen sind. Es ist auch kein völkerrechtliches Verhältnis im eigentlichen Sinn, da dieses auf beiden Seiten Völkerrechtssubjekte voraussetzt, den Mandatsländern aber Völkerrechtssubjektivität fehlt. Das Mandatsland ist nur Objekt des Mandatsvertrages zwischen Völkerbund und Mandatarstaat. Ein direktes völkerrechtliches Verhältnis hinsichtlich der Mandatsländer besteht also nur zwischen letzteren. Aufgrund dieser Umstände können die Beziehungen zwischen Mandatarstaat und Mandatsland als „völkerrechtlich geregelt" bezeichnet werden. Das Wesentliche ist aber, daß das Mandatsland in keinerlei staatsrechtlichem Abhängigkeitsverhältnis zu dem Mandatarstaat steht. Daraus folgt, daß das Mandatsland für den Mandatarstaat staats- und völkerrechtlich Ausland ist, denn zum Inland eines Staates gehören nur die seiner Staatsgewalt unterworfenen Gebiete [1]).

[1]) Liszt § 9.

Daraus ergeben sich wichtige Folgen. Da die Mandatsländer nicht der Staatsgewalt des Mandatarstaats unterstehen, können sie von diesem auch nicht gültig abgetreten werden an andere Staaten, es kann von dem Mandatar auch nicht sonstwie über sie verfügt werden. Verträge, die der Mandatar für sich abschließt, haben grundsätzlich keine Geltung in dem Mandatsland; nur aufgrund der Genehmigung des Völkerbundes als des Trägers der Gebietshoheit ist das möglich, die allerdings in den meisten Mandatsverträgen generell erteilt ist. Es ergibt sich ferner, daß im Kriegsfall das Mandatsland nicht Kriegsschauplatz des Mandatarstaats im rechtlichen Sinn ist, und ähnliches.

Weitere wichtige Folgen ergeben sich auch für die Bevölkerung. Nach Art. XXII V. B. S. dürfen die Eingeborenen nicht zum Kriegsdienst zugunsten des Mandatarstaats verwandt werden. Die Eingeborenen sind nicht Staatsangehörige oder Untertanen des Mandatarstaates, sondern sind Untertanen dessen, dem die Gebietshoheit über das Mandatsland zusteht.

Damit kommen wir auf das Verhältnis zwischen Völkerbund und Mandatsland. Es ist kein völkerrechtliches Verhältnis, da die Mandatsländer keine Völkerrechtssubjekte sind. Wenn man unter einem staatsrechtlichen Verhältnis ein Verhältnis zwischen einem Gebiet und einem Staat versteht, so ist das fragliche Verhältnis von Mandatsland zum Völkerbund auch kein staatsrechtliches, denn der Völkerbund ist kein Staat. Da aber der Völkerbund die Gesamtheit der Mitgliedstaaten in der Art der Gemeinschaft zur gesamten Hand in sich verkörpert, das Verhältnis zwischen Mandatsland und Völkerbund eine ebensolche Unterworfenheit des Mandatslands und ebensolche ursprüngliche Herrschaftsrechte des Völkerbunds mit sich bringt, wie das bei einem Staat gegenüber einem Gebiet der Fall ist, das seiner Staatsgewalt unterworfen ist, möchten wir in dem durch die Uebertragung der Gebietshoheit über die Mandatsländer auf den Völkerbund begründeten Abhängigkeitsverhältnis des

Mandatslandes ein dem staatsrechtlichen Herrschaftsverhältnis analoges Gebilde sehen.

Für die Bevölkerung der Mandatsländer bedeutet das, daß sie Völkerbundsuntertanen sind. Da es aber eine Völkerbundsbürgerschaft nicht gibt[1]), keine Völkerbundsangehörigkeit im Sinne der Staatsangehörigkeit, müssen die Bewohner der Mandatsländer als staatenlos bezeichnet werden. Die dadurch für sie entstehenden Nachteile werden durch den Art. 127 V. F. V. praktisch behoben, demzufolge der Mandatarstaat verpflichtet ist, den Bewohnern der ihm zugeteilten Mandatsländer diplomatischen Schutz zu gewähren.

Wir fassen zusammen. Nachdem wir das Wesen der Kolonie dargestellt haben, haben wir versucht, das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach Art. XXII V. B. S. zu ergründen. Es ist nunmehr möglich, die in dem Thema gestellte Frage nach dem Unterschied zwischen der rechtlichen Stellung einer Kolonie und eines Mandatslandes zu beantworten.

Der Kolonie und dem Mandatsland sind gemeinsam, daß die Gebiete keine Staaten und keine Völkerrechtssubjekte sind, vielmehr unter der Gebietshoheit eines Völkerrechtssubjekts stehen; das eine unter der Gebietshoheit des Mutterstaates, das andere unter der Gebietshoheit des Völkerbundes. Doch in der Ausübung dieser Gebietshoheit bestehen Unterschiede. Die Gebietshoheit des Völkerbundes über die Mandatsländer soll sich so auswirken, daß jeglicher Nutzen, der dadurch entsteht, restlos der Bevölkerung des Mandatslands zufällt, während der Nutzen, den die Ausübung der Gebietshoheit über die Kolonie mit sich bringt, regelmäßig dem Mutterstaat zufallen soll. Bei den Mandatsländern also Uneigennützigkeit, bei den Kolonien Eigennutz des zur Herrschaft berechtigten Völkerrechtssubjekts.

Rechtlich und praktisch bedeutsamer hingegen ist der

[1]) Schücking, S. 695.

Unterschied, der zwischen dem Verhältnis von Kolonie zum Mutterstaat und dem Verhältnis von Mandatsland zum Mandatarstaat besteht. Wir sahen, daß die Stellung des Mandatslandes zum Mandatar gewisse äußere Aehnlichkeit aufweist mit der Stellung der Kolonie zum Mutterstaat, da nach außen hin die Verwaltungstätigkeit vornehmlich in die Erscheinung tritt. Dennoch wäre es grundfalsch, die rechtliche Stellung der beiden Gebiete in dem angegebenen Verhältnis einander gleichzustellen.

Völkerrechtlich und staatsrechtlich ist die Kolonie für den Mutterstaat Inland, das Mandatsland für den Mandatarstaat Ausland.

Darin besteht der grundlegende Unterschied, der sich naturgemäß bei der Behandlung von Einzelfragen, wie wir gesehen haben (Untertanenschaft, Militärdienst, Kriegschauplatz u. a.) bestimmend auswirkt. Es ist nicht die Aufgabe dieser Ausführungen, alle die Unterschiede, die sich in unzähligen Fragen durch die nachgewiesene Verschiedenheit der rechtlichen Stellung von Mandatsland und Kolonie ergeben, hier aufzuzählen. Dadurch würde das Thema der Arbeit, das das Wesentliche des fraglichen Unterschieds herauszustellen aufgibt, überschritten werden.

Wir kehren zu dem Ausgangspunkt unserer Ausführungen zurück. Wir führten eine Erklärung des französischen Kolonialministers an, der das rechtliche Verhältnis zwischen Kolonie und Mutterstaat gleichstellte mit dem rechtlichen Verhältnis zwischen Mandatsland und Mandatar. Wir haben gesehen, daß diese Auffassung grundfalsch ist und haben versucht, nachzuweisen, worin der Fehler liegt.

Leider muß festgestellt werden, daß die Mandatare und der Völkerbund nicht immer den grundlegenden Unterschied beachtet haben. „In seiner tatsächlichen Auswirkung arbeitet der scheinbare Altruismus des Mandatssystems zugunsten der selbstsüchtigen und materiellen Interessen der Mächte,

die solche Mandate annahmen" — so kennzeichnet *Lansing*[1]) treffend die Entwicklung, die dem Mandatswesen beschieden gewesen ist. Insbesondere ist der Völkerbund nicht in dem Maße den Bestrebungen mancher Mandatarstaaten, die Stellung der ihnen anvertrauten Mandatsländer der Stellung ihrer Kolonien anzugleichen, entgegengetreten, wie es erforderlich gewesen wäre. Der Völkerbund hat damit oftmals gegen den Sinn und den Inhalt des Art. XXII V. B. S. verstoßen.

Mit vollem Recht hat *Nansen* in einer Sitzung des Völkerbundsrats gesagt: „Man wird die Aufrichtigkeit des Völkerbunds danach beurteilen, wie er sich seiner Obliegenheiten in den Mandatsangelegenheit entledigen wird".

Der Völkerbund wird das Mandatssystem in wesentlich anderem Geist handhaben müssen, wenn ihm nicht aus den Worten *Nansens* eine schwere Anklage erstehen soll.

---

[1]) S. 167.

Lebenslauf.

Als Sohn des evangelisch-lutherischen Pastors, späteren Regierungs- und Schulrats *Gustav Stalmann*, gestorben am 8. Dezember 1928, und seiner Gattin *Else*, geb. *von Steuber*, wurde ich, *Otto Stalmann*, am 11. September 1905 in Groß-Ilsede, Regierungsbezirk Hildesheim, geboren. Im Jahre 1911 wurde mein Vater als Kreisschulinspektor nach Harburg-Elbe versetzt, wo ich von Ostern 1911 bis Ostern 1914 die Vorschule, anschließend bis zur Reifeprüfung Ostern 1923 das Realgymnasium besuchte. Im Anschluß an die Schulzeit trat ich in Osnabrück, wohin mein Vater 1922 als Schulrat versetzt war, in die kaufmännische Lehre bei den Klöckner-Werken A.-G. ein. Während der Lehrzeit belegte ich im Sommer-Semester 1923 und im Winter-Semester 1923/24 Vorlesungen bei der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster. Ostern 1925 beendete ich die kaufmännische Lehre und setzte mein Studium in Marburg fort, wo ich bis zum Sommer-Semester 1927 einschl. blieb. Anschließend studierte ich zwei Semester in Berlin, die beiden folgenden Semester wieder in Marburg. Am 21. Dezember 1929 bestand ich in Kassel das Referendarexamen, am 25. Februar 1930 in Marburg die Doktorprüfung.